

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Crédits Matières

ET LE

Contrôle de l'Emploi des Approvisionnements de la Marine

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Économiques et Politiques)

Présentée et soutenue le 22 Mai à 3 heures et demi

PAR

Georges SEGUY

LICENCIÉ ES-LETTRES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

PRÉSIDENT : M. JÈZE, *professeur.*

SUFFRAGANTS

M. Fernand Trautmann professeur
M. Ch. Rist professeur.

TOULOUSE

LIBRAIRIE MARQUESTE — E.-H. GUITARD, ÉDITEUR

7, RUE OZENNE, 7

1922

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Crédits Matières

ET LE

Contrôle de l'Emploi des Approvisionnements de la Marine

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Économiques et Politiques)

Présentée et soutenue le 22 mai à 3 h. 1/2

PAR

Georges SEGUY

LICENCIÉ ES-LETTRES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



PRÉSIDENT : M. JÉZE, professeur.

SUFFRAGANTS

M. Fernand Faure

M. Ch. Rist

professeurs

TOULOUSE

LIBRAIRIE MARQUESTE — E.-H. GUITARD, ÉDITEUR

7, RUE OZENNE, 7

1922

INTRODUCTION

Par suite du développement de la puissance maritime des Etats modernes, le département de la Marine occupe aujourd'hui une des premières places parmi les grands services dépensiers. Détenteur d'un matériel considérable, il s'oppose par là à la plupart des autres Ministères, dont l'activité pour s'exercer utilement, ne nécessite qu'un matériel minime.

Même dans le département de la guerre en effet, où les besoins des armées modernes exigent pourtant des stocks de matériel considérables, l'importance de ceux-ci ne saurait cependant être comparée aux richesses accumulées dans les arsenaux et les magasins de la Marine.

C'est une partie importante de la fortune publique dont le Ministère de la Marine a ainsi la charge sous la forme des matériaux accessoires et approvisionnements de toutes sortes, nécessaires au ravitaillement de la flotte, à l'entretien et aux réparations des bâtiments de guerre, des arsenaux, des établissements maritimes de l'Etat en FRANCE et hors de FRANCE.

En face de cette situation tout à fait spéciale, ne soyons donc pas étonnés de trouver des mesures exceptionnelles.

Longtemps l'administration de la Marine a vécu sans entraves, on lui faisait confiance, et le Parlement ne songeait guère à exercer sur ses approvisionnements, par voie budgétaire, une surveillance particulière. Un jour vint cependant, où le Parlement voulut voir clair, il crut obtenir un résultat efficace en imposant à ce département mille liens plus ou moins acceptables ; peu à peu, en effet, les parlementaires réussirent à établir sur lui un contrôle de plus en plus sévère, et une surveillance de plus en plus stricte — du moins en théorie ; devant l'augmentation toujours croissante des dépenses publiques, le pouvoir législatif s'est persuadé qu'il était de son devoir d'intervenir dans le département de la Marine d'une manière toute spéciale. Son but était de faire cesser les irrégularités financières et les dépassements de crédit qui semblaient y être particulièrement favorisées.

C'est pourquoi, soucieux de ne pas abandonner à la seule volonté du Ministre, la mise en œuvre du matériel et des approvisionnements de la Marine, depuis plus de trente ans, commissions et rapporteurs n'ont cessé de prodiguer en cette matière de louables efforts en vue de plus de lumière et d'une plus exacte observation des principes financiers et politiques.

Deux considérations ont dominé leur pensée ; c'est

d'abord la volonté de mettre un terme aux abus qu'entraînaient dans la Marine la violation malheureusement trop fréquente de l'ordonnance du 14 septembre 1822, autrement dit, de la règle interdisant aux Ministres d'accroître par *aucune ressource particulière*, le montant des crédits affectés annuellement aux dépenses de leurs services respectifs ; c'est ensuite le souci de maintenir à un juste niveau nos réserves d'approvisionnement, en prévision d'une surprise toujours possible de l'ennemi. Donc, d'une part, des préoccupations d'ordre strictement politique, de l'autre, des préoccupations d'ordre militaire. Hélas, la réalité était bien faite pour les justifier !

Parmi les crédits, ouverts chaque année au budget de la Marine, il en est, et non des moins importants, qui sont employés à des acquisitions d'objets et de matières de toutes sortes, destinés à pourvoir aux besoins les plus divers de la flotte. Ces matières et objets, en attendant leur affectation définitive, étaient déposés dans les magasins et arsenaux où ils restaient à la libre disposition des services consommateurs, en fait du Ministre. Possédant ainsi dans leurs magasins des réserves considérables de matériel, les Ministres de la Marine pouvaient, par des prélèvements abusifs sur ces réserves, et par l'emploi immodéré d'une partie de ce matériel dans le service courant, accroître, d'une façon indirecte et détournée, les crédits qui leur étaient annuellement et régulièrement alloués par le vote des Chambres.

N'y avait-il pas lieu, dès lors, de modifier dans une certaine mesure l'économie du budget de la Marine, afin de permettre au Parlement d'exercer son autorité sur l'utilisation des approvisionnements généraux par les différents services consommateurs ? Au nom même de l'intérêt général, le Parlement ne devait-il pas veiller sur les magasins de la Marine, que des prélèvements sans mesure, favorisés par le manque de surveillance, ne cessaient d'appauvrir, et qu'une guerre risquait de trouver vides ?

Aussi, voulant mettre fin à de tels abus, et enrayer les dangers que ceux-ci ne manquaient pas de faire courir au Pays tout entier, le Parlement se mit bientôt à l'étude de mesures destinées à restreindre la liberté, jusque là par trop absolue, du Ministre de la Marine, en matière d'emploi des approvisionnements.

Quoique laborieux, ses efforts n'ont pas réussi à instaurer un régime sans imperfections et définitif ; la question, en effet, est encore aujourd'hui à l'ordre du jour et d'un intérêt des plus actuels en raison de la suppression qui vient d'être votée du système des crédits-matières ; ce système n'avait apporté qu'une désillusion de plus et n'était qu'un nouvel échec ; le problème aride et complexe du contrôle de l'emploi des approvisionnements de la Marine, est donc de nouveau ouvert.

Pour mieux exposer le système des crédits matières, régime exclusivement adopté par le département de la Marine, et sous l'empire duquel celui-ci

vient de vivre pendant plus de vingt ans, nous avons cru utile de faire, dans une première partie, une analyse rapide des différents systèmes consacrés par la législation ou même simplement discutés, jusqu'à 1898, date à laquelle fut consacré le système qui fait l'objet de notre étude. Leur connaissance est d'autant plus nécessaire que les crédits matières se rattachent étroitement à certains d'entre eux et ne forment qu'un élément d'un ensemble plus vaste, du système communément appelé « fonds de roulement de la Marine ». Dans une seconde partie, nous exposerons l'économie du système des crédits matières ainsi que son application pratique, ce qui nous amènera, dans une troisième partie, à en faire la critique et à exposer les raisons qui ont contribué à son abrogation par la loi des finances du 31 décembre 1921. Une dernière partie enfin sera consacrée à l'examen de la situation actuelle et à l'exposé des différents systèmes qui seraient susceptibles, croyons-nous, de résoudre définitivement le problème de l'emploi des approvisionnements de la Marine.

PREMIÈRE PARTIE

Le Contrôle du Parlement sur l'emploi des approvisionnements de la Marine. Les efforts qui ont été faits pour la faciliter de 1880 à 1898.

CHAPITRE PREMIER

Le Contrôle du Parlement avant 1887

La Marine est peut-être de tous nos Ministères celui dans lequel les idées de contrôle parlementaire ont eu le plus de peine à s'introduire. '

Depuis 1872, le Parlement n'a cessé de demander, à l'appui des projets de budget qui lui étaient présentés par ce département, des justifications claires et précises de la situation des approvisionnements, qui constituent l'immense fortune-matières de la Marine. Les doléances des rapporteurs des budgets de cette époque, sans distinction de partis, en font foi.

Mais, ce n'est qu'en 1884, que l'on s'est préoccupé

pour la première fois de l'instauration d'un régime général, permettant au Parlement de suivre et si possible de contrôler efficacement, l'emploi des approvisionnements de la Marine, par les différents services consommateurs.

Ce serait pourtant une erreur de croire que le Parlement était jusqu'alors dans l'ignorance complète des mouvements se produisant dans nos réserves maritimes et qu'il n'exerçait aucune autorité sur les arsenaux et les magasins de la Marine.

Le droit, en effet, de voter les crédits dans la limite desquels doivent être faits les acquisitions de matériel destiné aux magasins, lui appartenait depuis longtemps. Le Parlement avait ainsi, semble-t-il, un moyen facile de mettre un frein, par le refus de crédits nouveaux, aux consommations qu'il considérait comme exagérées. En outre, l'examen comparé des chiffres de crédits annuellement demandés à son vote, lui permettait de se rendre un compte à peu près exact du mouvement de nos approvisionnements.

Enfin, comme on l'a fait remarquer à la commission de la comptabilité de la Marine de 1884, en fixant les crédits annuels pour les salaires d'ouvriers et pour le personnel, le Parlement limitait par là-même, indirectement, l'emploi de l'approvisionnement, parce que, d'une façon générale, le matériel employé ne peut être que proportionnel au nombre des ouvriers et du personnel en service. Le Ministre n'était donc pas aussi libre qu'on le suppose.

On a dit, il est vrai, que le Ministre n'en restait pas moins toujours maître d'employer, de la façon dont il le voulait, les approvisionnements, que le rapport proportionnel signalé entre la matière employée et la main-d'œuvre, pouvait être considéré comme exact, dans une certaine mesure, relativement à l'emploi des matières brutes, mais qu'à l'égard des objets confectionnés, le Ministre restait maître d'en faire un emploi presque illimité.

Mais, ce n'était pas là le seul moyen de contrôle du Parlement ; celui-ci disposait, en effet, de moyens d'investigation directe.

Le compte général du matériel, publié par l'Administration de la Marine, pouvait le mettre à même de surveiller la gestion de cette portion de la fortune publique.

Ce compte général du matériel a été créé par la loi du 24 avril 1833 portant règlement de l'exercice de 1830 ; « auparavant, dit le commissaire général Fournier (1), les divers départements ministériels assuraient la garde de leurs richesses matérielles beaucoup moins par des moyens comptables que par des procédés administratifs. Ils tenaient une comptabilité surtout de renseignements, et sans s'interdire absolument la mise en cause des responsabilités, ils gardaient leur approvisionnement avant tout par des moyens de police et de surveil-

(1) Cf. *Traité d'Administration de la Marine*, t. 2, p. 77.

« lance effective. D'un autre côté, ils ne comptaient
« de leur matériel que moralement et devant eux-
« mêmes ; les pouvoirs de contrôle extérieurs ne s'en
« occupaient que d'une manière générale et sans
« régularité. »

La loi de 1833 modifia cet état de choses. Le document dont elle édictait l'établissement et que la loi du 6 juin 1843 devait soumettre au contrôle de la Cour des Comptes, se composait essentiellement du compte du matériel en magasins, qui résumait en valeurs et par chapitres du budget, les entrées et les sorties effectuées au cours de l'année, en suivant l'ordre fixé par la « nomenclature des opérations ». Les entrées comprenaient : 1^o les entrées à charge de paiement ; 2^o les produits de travaux exécutés dans les ateliers de la Marine et par les entrepreneurs ; 3^o les remises et réintégrations provenant de services dont la comptabilité était suivie sur inventaire particulier ; 4^o les produits divers dont la valeur venait en atténuation des frais généraux. Les sorties se divisaient en : 1^o sorties à charge de remboursement ; 2^o emplois aux travaux ; 3^o délivrances aux services dont la comptabilité était suivie sur inventaire particulier ; 4^o sorties imputables aux frais généraux.

Ce compte des magasins était suivi de la balance des opérations de l'année ; pour établir cette balance, on ajoutait à la valeur de l'existant au 1^{er} janvier de l'année, la valeur des entrées constatées dans cette même année ; on en déduisait ensuite la valeur

des sorties, le total donnant l'existant au 31 décembre.

Le compte faisait ainsi ressortir la valeur totale de la fortune-matières de la Marine et permettait de constater si celle-ci avait augmenté ou diminué au cours des opérations de l'année.

C'était cependant là un procédé de contrôle très imparfait.

Le compte général du matériel, en effet, se présentait avec l'apparence d'un volumineux *in-folio*, à l'aspect rébarbatif, où se trouvaient condensés une foule de renseignements au milieu d'une véritable profusion de chiffres, mais dont les comptables qui contribuaient à sa confection étaient peut-être les seuls lecteurs ; car, ce qu'il eût importé de savoir, lors de la discussion d'un budget, ce document ne l'apprenait que très longtemps après ; c'est ainsi qu'en 1887, le compte afférent à cet exercice ne fut mis sous les yeux du Parlement qu'après un délai de cinq ans.

Donc, s'il est vrai que les magasins de la Marine ne pouvaient s'alimenter que par la volonté du Parlement, et que des demandes exagérées de crédits ne pouvaient que révéler l'existence de consommations abusives, il n'en restait pas moins que les Chambres ne pouvaient que constater le désordre sans pouvoir le prévenir. Elles n'avaient pas le droit, en effet, d'intervenir une fois les objets en magasins, dans l'emploi qui pouvait en être fait par la suite. Il dépendait donc exclusivement du

Ministre d'épuiser tout le stock d'approvisionnements accumulés dans les arsenaux, grâce aux crédits d'achats ouverts sur les exercices antérieurs ; le contrôle qu'était susceptible de fournir le compte général du matériel, étant par trop inefficace, ne lui imposait qu'une limitation insuffisante, ce qui laissait place en réalité à de graves abus.

En effet, les approvisionnements ainsi employés constituaient en réalité de véritables ressources financières venant s'ajouter aux crédits argent demandés chaque année aux Chambres, et augmentaient comme de véritables deniers la dépense effective des services auxquels ils étaient délivrés.

En 1881, le Parlement, voulant connaître la situation exacte des approvisionnements de la Marine, imposa à ce département, la production d'un état des existants et du nécessaire.

Sur le rapport de M. Langlois, les Chambres imposèrent au Ministre de la Marine l'obligation d'annexer à chaque loi de budget, à partir de 1884, un état par unités collectives des existants nécessaires de toutes sortes, depuis les bois résineux et non résineux, jusqu'aux sulfate de quinine et à la charpie pour pansements, le dit état bien entendu étant justifié pour chaque unité collective par des explications suffisantes. Cet état devait porter le nom de « Livre bleu ».

En 1892, ce « Livre bleu » fut remplacé par deux états bleus, dans lesquels il n'est plus question des unités collectives.

En réalité, la publication de ces « Livres bleus » ne permettait nullement d'atteindre le but qu'on s'était proposé. Ils ne pouvaient ni faire connaître la situation exacte des approvisionnements, ni indiquer les besoins réels des services consommateurs, et jamais le résultat obtenu ne fut en rapport avec le travail considérable que sa production occasionnait dans les différents services. En outre, les « Livres bleus » présentaient une situation des approvisionnements trop peu récente pour que la commission du budget put y trouver des données bien instructives. C'est ainsi que la situation de l'approvisionnement produite à l'appui du budget de 1904 était celle du 31 décembre 1902.

Ainsi, mal renseigné sur l'état des existants en magasins en fin de chaque année, le Parlement était dans l'ignorance à peu près complète des ressources que pouvaient en tirer les Ministres.

On fonda quelques espérances en 1880 sur l'inauguration du système de la partie double dans la comptabilité centrale du matériel. Son effet se borna à mettre en lumière l'importance des approvisionnements employés, sans apporter par ailleurs aucune restriction à la possibilité qu'avait le Ministre d'exagérer, dans une mesure que le Parlement avait pourtant le devoir de modérer, les délivrances tant à l'armement qu'à l'atelier.

On se persuada vite que c'était là un régulateur insuffisant aux consommations immodérées, et, dès lors, ce que l'on veut, c'est établir un con-

trôle préventif susceptible d'empêcher l'irrégularité avant que celle-ci ne s'accomplisse ; on a perdu toute confiance dans le contrôle à postériori, et le Parlement va dorénavant travailler à la recherche d'une barrière préventive suffisamment efficace aux abus et aux irrégularités.

A partir de 1884, s'attachant à cette nouvelle idée, la commission de la comptabilité de la Marine et le Parlement s'étant saisis de la question, aboutirent à l'élaboration de quelques projets. Ces projets, pour n'avoir pas été tous réalisés, ne sont pas sans avoir exercé, tel le « fond de roulement », une influence prépondérante.

Nous avons cru intéressant de consacrer un chapitre à ces derniers projets ; l'étude des autres systèmes, sanctionnés par le vote du Parlement, tel celui des crédits matières, en sera semble-t-il grandement facilitée.

CHAPITRE II

Systèmes de contrôle proposés de 1880 à 1898. Le système du "fonds du roulement" (1).

Ces systèmes sont divers et d'importance inégale. Parmi eux, nous indiquerons une proposition, en 1884, de M. Lamy, signalée par M. Duchaussoy, dans une séance de la commission de la comptabilité de la Marine.

M. Lamy demandait que le Ministre de la Marine fut obligé de soumettre au Parlement, à l'appui de chaque projet de budget, l'état des existants au 31 décembre de l'année précédente, afin de permettre aux Chambres de se convaincre que l'approvisionnement n'avait pas diminué d'une façon irrégulière.

Ce moyen était en réalité insuffisant, attendu que la diminution des stocks peut s'expliquer, non seulement par le fait de la mise en service des objets qui ont dispensé le Ministre de recourir à de nouveaux crédits, mais aussi par le fait régulier de la

(1) Nous n'étudierons dans ce chapitre que les systèmes qui, sans avoir été réalisés, ont été seulement proposés et discutés pendant cette période.

vente d'objets hors d'usage. La production de l'état des existants au Parlement ne pouvait, en outre, lui permettre de se rendre un compte exact de la situation annuelle des approvisionnements qu'autant qu'il aurait été mis à même de contrôler l'exactitude des éléments de cet état.

Quel que soit cependant l'intérêt de ces systèmes, nous nous bornerons à faire l'étude de celui qui, sous le nom de « fonds de roulement », devait exercer une action si profonde dans l'évolution du contrôle des approvisionnements de la Marine.

Son principe fut posé pour la première fois en 1884, devant la commission de comptabilité de la Marine. Il suscita par la suite de longs débats au sein des commissions financières tant de la Chambre que du Sénat, et fit même l'objet de plusieurs projets de loi, notamment en 1885, en 1897 et en 1901. S'il ne fut pas définitivement adopté, ce n'est d'ailleurs pas tant à cause des objections de principe qu'il soulevait, qu'en raison de l'opportunité de la réforme importante qu'il entraînait dans toute l'organisation comptable du Ministère de la Marine.

Quelle est l'économie du système ?

L'idée dominante de laquelle il est issu, c'est celle d'un stock de matériel invariable en valeur, constitué une fois pour toutes, que l'on affecterait au département de la Marine.

On mettrait à la disposition du dit département un capital-matières comprenant l'ensemble des approvisionnements de la Marine. Ce capital appro-

visionnements devrait être toujours intégralement représenté, soit par des matières et objets en magasins, soit par des deniers disponibles, toute augmentation, comme toute diminution dans la valeur totale de ces matières et objets, devant être compensée par une diminution ou une augmentation égale dans le montant des deniers disponibles. Cet ensemble de deniers et de matières constituerait le « fonds de roulement ».

Les services consommateurs, avec les crédits budgétaires dont ils sont annuellement pourvus, achèteraient pour ainsi dire à ce capital les ressources matières qui leur seraient nécessaires, et en rembourseraient le montant à son profit, sur leur dotation.

Sur cette base, on ouvrirait hors du budget au Ministère de la Marine, un compte spécial, intermédiaire obligatoire entre l'Etat et les fournisseurs, et qui, crédité de la valeur des matières délivrées aux services consommateurs, serait débité du montant des sommes dues par ces services pour achat de matériel. Autrement dit, au lieu de voter des crédits destinés à former l'approvisionnement, on imputerait les crédits aux seuls services consommateurs, à charge pour ceux-ci de se fournir directement et contre remboursement au stock de réserve invariable. Ce remboursement assurerait la garantie de l'invariabilité du fonds, qui emploierait ensuite ses deniers à acheter à l'extérieur de nouveaux approvisionnements, afin de maintenir autant que pos-

sible un juste équilibre, entre les entrées et les sorties de marchandises.

On n'inscrirait plus ainsi au budget de la Marine des crédits d'achats, mais des crédits d'emplois, destinés à s'incorporer au « fonds de roulement » au fur et à mesure des délivrances effectuées par le capital-matières de ce fonds.

On ouvrirait, dès lors, d'une part, dans les budgets annuels, pour chacun des services consommateurs (habillements, vivres, hôpitaux, constructions de navires, artillerie, etc.), aux chapitres qui les concernent, un crédit pour les achats du matériel nécessaire à leur fonctionnement et déterminé annuellement par le Parlement ; d'autre part, on ouvrirait aux chapitres des approvisionnements généraux de toute nature, un crédit « pour mémoire ». Au cours de la période d'exécution du budget, ce crédit nécessaire aux dépenses de renouvellement incessant des approvisionnements, serait formé des sommes égales à celle des versements successifs effectués au Trésor ou plutôt au fonds, par les services consommateurs, et représentatifs des cessions qui leur seraient faites à titre remboursable, par le service de l'approvisionnement.

Il appartiendrait à la Cour des Comptes de constater que le réemploi de ces versements a été fait pendant l'exercice, en achats ou en confections de matériel d'approvisionnement, de façon à maintenir les mêmes quantités en magasins.

Cette conception s'oppose à la fois à celle des cré-

aits uniques d'achats, sur laquelle a reposé pendant longtemps le régime des approvisionnements de la Marine, et au système des crédits-matières, où, comme nous le verrons, la limitation des achats et celle des consommations est obtenue parallèlement par la concession de deux sortes de crédits distincts (crédits d'achats et crédits de consommations ou crédits matières, fixés chaque année par la loi de finances) et qui en réalité est un système mixte.

Par suite de ce mécanisme, la dépense ne résulterait plus exclusivement que de l'emploi. C'est d'ailleurs un principe couramment appliqué dans l'industrie que les matières demeurent à l'actif du fonds social tant qu'elles n'ont pas été délivrées aux services consommateurs ; le système du « fonds de roulement » ne ferait que s'inspirer de cette pratique.

En l'adoptant pour la Marine, on ne serait plus exposé à voir se renouveler ce fait assez commun jadis, de magasins et d'arsenaux se vidant sans que les soupçons et que la surveillance parlementaire fussent mis en éveil. Le fonctionnement, en effet, du « fonds de roulement », assurerait la reconstitution nécessaire et automatique du stock normal des approvisionnements de la Marine au fur et à mesure de leur mise en œuvre ou en service.

Comme nous l'avons déjà dit, ce système fut soumis aux délibérations de la commission de la comptabilité de la marine de 1884. Il fit l'objet d'une note de M. Duchaussoy à la séance tenue par cette

commission le samedi 5 avril 1884, et unanimement approuvé, il constitua une des dispositions essentielles du projet de loi auquel a abouti la commission, le 28 mars 1885.

C'est à la résistance du Ministre des Finances que ce projet dut de ne pas être présenté au vote des Chambres. Une correspondance s'était engagée entre le Ministre des Finances et le Ministre de la Marine ; alors que celui-ci, partisan des conclusions de la commission de la comptabilité, soutenait le système du « fonds de roulement » ; celui-là développait l'idée que le projet faisait sortir du budget l'approvisionnement de la Marine, pour en former un service extra-budgétaire. « C'est, disait-il, la négation même des efforts fournis depuis 1822 en vue de l'unité budgétaire. En outre, ajoutait-il, la conséquence de l'adoption d'un tel système serait de soustraire au vote annuel des Chambres, la partie la plus importante des crédits de la Marine, puisque l'approvisionnement des services serait l'objet d'une dotation législative permanente, extra-budgétaire » ; s'appuyant ainsi sur les principes financiers, il se déclarait l'adversaire résolu du nouveau système.

Après ce premier échec, le système du « fonds de roulement » resta 10 ans sans provoquer de nouvelles discussions au sein des commissions, et sans agiter leurs débats.

On en reparla pour la seconde fois en 1895 ; ce fut à la grande commission extra-parlementaire de la Marine de 1894-97.

M. de Blignères en adopta le principe dans le rapport qu'il adressa à cette commission sur « l'opportunité qu'il y avait de rendre plus facile et plus efficace, le contrôle que le Parlement doit et veut exécuter sur nos réserves de guerre en particulier, et en général sur la gestion des divers services de la Marine au point de vue des approvisionnements ».

Ce rapport servit de base au projet de résolution voté par cette commission le 20 janvier 1897, et le « fonds de roulement » fut soumis à l'étude du Parlement, par un rapport de M. de Kerjéguy du 20 juillet 1897 (1).

M. de Kerjéguy proclamait les avantages du « fonds de roulement ». « Avec ce système, disait-il, aucun danger de voir les approvisionnements constituer pour le département de la Marine, une ressource extra-budgétaire, venant s'ajouter au montant des crédits alloués, puisque les services ne consommeraient aucune quantité de matières, sans en rembourser la valeur, sur les crédits budgétaires qui leur auraient été préalablement accordés pour assurer leur fonctionnement. »

« D'autre part, ajoutait-il, quand les crédits votés se trouveraient trop élevés, on serait bien obligé de laisser tomber en annulation la partie non employée, pour rembourser la valeur des matières réellement

(1) Cf. *Journal Officiel* annexés Chambre des Députés 1897. P. 1779.

consommées au cours de l'exercice. Les sommes restant libres ne pourraient plus être, en effet, transformées comme auparavant en approvisionnements supplémentaires. »

De plus, si on adoptait ce système, les achats de matières cesseraient de figurer dans les comptes deniers au nombre des dépenses de l'exercice ; on éviterait ainsi que les paiements des fournitures puissent aboutir en réalité à une transformation d'argent en approvisionnements destinés exclusivement aux besoins afférents à des exercices futurs.

On mettrait ainsi un obstacle définitif aux abus qui consistent à faire figurer dans le compte financier d'un service, cependant resté à peu près inactif, des dépenses importantes, alors que pour un autre dont la consommation a été considérable, le compte ne fait ressortir qu'une dépense minime ; dans le premier cas, il y a eu accumulation de stock ; dans le second, on a vécu sur les approvisionnements.

Les chiffres se trouvant désormais dans le compte financier, représenteraient au contraire, avec le système du « fonds de roulement », les dépenses réelles de l'exercice, c'est-à-dire la valeur des matières employées. Il en résulterait nécessairement entre ce compte et le compte d'emploi aux travaux, une corrélation permettant des comparaisons impossibles en son absence, entre les prévisions de chaque service et ses dépenses réelles, pour un exercice déterminé.

En un mot, les avantages du « fonds de roule-

ment » peuvent se résumer en ces deux formules : d'une part, impossibilité pour les services consommateurs de se procurer, en puisant dans les magasins, des ressources extra-budgétaires ; d'autre part, impossibilité pour ces mêmes services d'absorber les crédits non-employés en fin d'exercice, par des achats de matières faits hâtivement et dépassant les besoins immédiats.

Le système fut incorporé dans le projet de la loi de budget de 1898 et tout faisait présager sa consécration par le Parlement, lorsque la commission du budget crut bon de ne pas soutenir le Gouvernement dans cette voie. Elle invoqua cette raison, que le projet comportait une réforme importante dans la comptabilité de la Marine, et que, de ce fait, il méritait un examen des plus attentifs.

Or, on était en mars 1898 et le budget de l'exercice en cours n'était pas encore voté ! C'est dire que le temps nécessaire à un tel examen faisait absolument défaut.

Le Gouvernement se rangea à l'avis de la commission du budget, très heureux, semble-t-il, de profiter de l'occasion pour ajourner *sine die* une mesure qui devait porter une atteinte si sensible à sa liberté.

CHAPITRE III

Systèmes de Contrôle consacrés par la Législation de 1887 à 1898.

S'il est vrai que les partisans du « fonds de roulement » n'ont pu réussir à faire consacrer leur système par un texte législatif, les efforts prodigués par ailleurs en vue de l'établissement d'un contrôle sur les approvisionnements de la Marine, n'ont pas été tous stériles. Témoins les articles 31 à 36 de la loi de finances du 26 février 1887 et les articles de 66 à 73 de la loi de finance 13 avril 1898.

§ 1^{er} : Loi du 26 février 1887.

Cette loi fut votée sur le rapport de M. Ménard-Dorian, adressé à la Chambre des Députés.

Comme le faisait remarquer ce rapport, le Ministre de la Marine disposait alors de ressources autres que celles qui lui étaient accordées chaque année : c'était les matières accumulées dans les magasins et qui formaient l'approvisionnement de prévoyance ; avec les crédits votés annuellement au titre des approvisionnements généraux, le Ministre pouvait acquérir des matières qui allaient s'ajouter

à celles déjà existantes, pour former un tout dans lequel la Marine puisait pour assurer la marche de ses services. Avec un tel système, à supposer que des matières aient été acquises pour la construction d'un navire et que ce navire n'ait pas été construit, le crédit pouvait être dépensé et les matières acquises aller grossir les approvisionnements ; dans ce cas le budget n'était pas exécuté.

Le Parlement, adoptant les conclusions de ce rapport, incorpora à la loi de finance du 26 février 1887, un article ainsi conçu (art 32) :

« Le Ministre de la Marine et des Colonies (1) est
« autorisé à entretenir des approvisionnements de
« services courants et de prévoyance, pour l'usage
« des bâtiments de la flotte, des équipages, et des
« troupes de la Marine.

« Il peut être aussi formé, mais seulement pour
« le service courant des approvisionnements d'objets
« et matières destinés à l'usage des ports, ateliers, éta-
« blissements et arsenaux de la Marine.

« *Ces approvisionnements ne doivent ni descendre
« au-dessous d'un minimum, ni monter au-dessus
« d'un maximum, fixés chaque année par la loi de
« finance.*

« Il ne peut être fait d'approvisionnement de
« constructions que pour les bois. »

Cette loi prévoyait donc l'établissement d'un sys-

(1) Le Ministère de la Marine et celui des Colonies, autrefois réunis, ont été séparés par la loi du 20 mars 1894.

tème de maxima et de minima, annuellement votés par le Parlement, qui devait, espérait-on, en maintenant la valeur des approvisionnements de la Marine dans les limites étroitement déterminées, mettre un terme par voie indirecte, aux abus antérieurement constatés.

Le Ministre se voyait ainsi retirer la faculté dont il avait joui jusqu'alors, de puiser, en dehors du contrôle des Chambres, dans le stock du matériel approvisionné.

Cette loi stipulait, en outre, l'impossibilité pour l'Administration de la Marine de constituer des approvisionnements en vue des constructions neuves. Ce principe est développé plus longuement dans les articles 33 et 34 ; ce dernier article comporte toutefois une réserve, en donnant la faculté au Ministre, de puiser dans le stock normal des magasins, le matériel dont il peut avoir besoin pour ces constructions neuves, sous la condition que ce matériel y soit immédiatement remplacé.

Par suite, le matériel acheté pour servir aux constructions neuves, et qui, dès lors, exception faite pour les bois, ne saurait être compris dans ce que la loi appelle « l'approvisionnement », devait demeurer distinct et spécialisé quant à sa destination dans les locaux où il serait déposé en attendant sa mise en œuvre (1).

(2) Cf. rapport de M. Barbey, Ministre de la Marine et des Colonies au Président de la République (21 novembre 1887).

L'article 33 s'exprime ainsi :

« Les dépenses relatives aux constructions, transformations et grosses réparations des bâtiments de la flotte, aux constructions et grandes améliorations des ports, arsenaux, fortifications, bâtiments militaires ou civils, doivent être imputées sur des chapitres spéciaux par nature de travaux : de même les dépenses relatives au premier armement, au premier aménagement et au premier outillage des bâtiments de la flotte, neufs ou restaurés, et à l'établissement, s'il y a lieu, du stock de rechange. »

Article 34 :

« Les objets et matières employés aux usages définis à l'article précédent, sont achetés ou fabriqués au fur et à mesure des besoins auxquels ils doivent pourvoir. Toutefois, ils peuvent provenir du stock normal des magasins, à condition d'y être immédiatement remplacés par des quantités de même espèce, fabriqués ou achetés sur des crédits spécialement votés.

La loi de 1887 faisait elle-même, dans son article 36, application du principe qu'elle venait de poser, et fixait pour l'année 1887 le maximum et le minimum des approvisionnements à entretenir, en déterminant les limites particulières à chacun des grands services de consommation : 1^o constructions navales ; 2^o artillerie ; 3^o travaux hydrauliques ; 4^o habillement ; 5^o vivres ; 6^o hôpitaux.

Un décret fut pris le 23 novembre 1887, en vertu de l'article 35 de la loi.

Il est tout particulièrement intéressant de noter l'article 19 de ce décret.

« Après le vote du budget, le Ministre de la Marine se basant, d'une part, sur le maximum et le minimum votés par le Parlement, de l'autre sur l'existant probable au 1^{er} janvier, augmenté des objets et matières, à acquérir au moyen de crédits, détermine le maximum des délivrances de matériel d'approvisionnement, à faire à la flotte, et, en outre, les chiffres maxima dans lesquels devront se maintenir dans chaque port ou établissement et sur chaque chapitre, les délivrances pour les travaux et les services à terre. »

Ce texte doit être retenu au point de vue de notre étude sur les crédits-matière, car la loi de 1898, créatrice du système, ne devait faire que reprendre ces dispositions avec cette seule différence qu'elle confiait au Parlement la mission que le décret confiait au Ministre (1).

Tel fut le régime institué par la loi de finance du 26 février 1887.

Accueillie d'abord avec faveur à une époque où les moyens pour le Parlement de contrôler les consommations faites par la Marine du matériel en

(1) Les dispositions de ce décret n'ont jamais été en fait respectées, Cf. avis présenté par M. Fleury Ravarin, au nom de la Commission du budget, le 30 mai 1901. *Journal Officiel*, Chambre des Députés, annexe 2362.

magasins, étaient rares et peu clairs, cette réforme n'a cependant donné aucun résultat pratique et en réalité les restrictions qu'elle prétendait apporter au pouvoir du Ministre, n'ont pas produit les résultats qu'en avaient attendus les Chambres.

Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement.

L'importance de l'écart entre le maximum et le minimum, et plus encore la difficulté de connaître en temps utile le montant des délivrances, ne pouvait que rendre à peu près illusoire la garantie qu'on croyait en avoir obtenu.

Le système n'a d'ailleurs pas fonctionné d'une façon sérieuse ; les mêmes chiffres ou à peu près ont été reproduits chaque année ; bien mieux, la répartition par service qui, jusqu'en 1898 figurait dans la loi de finance, a fait place depuis cette époque à un chiffre global pour l'ensemble des services.

Quatre ans après la mise en pratique du système, un rapporteur du budget de la Marine s'exprimait ainsi :

« En 1886, les Chambres ont cru trouver un
« moyen de contrôler la gestion des approvisionne-
« ments de la Marine, mais elles n'y sont pas encore
« parvenues. »

Il faut observer, en outre, que les limites maxima et minima furent à l'origine déterminées à la hâte. C'est un maximum manifestement inférieur à la valeur des existants que l'on vota en 1887. Peut-être voulait-on débarrasser ainsi les arsenaux de tout le matériel inutilisable dont ils étaient encombrés, et

qui se détériorait de jour en jour malgré les dépenses occasionnées par son gardiennage et son entretien.

On aurait donc dû, en vertu de la loi, réduire la valeur des approvisionnements ; or, c'était là chose difficile, peut-être même dangereuse. N'était-il pas en effet un peu hasardeux d'aliéner des matières qu'on se fut peut-être trouvé peu après dans l'obligation de racheter, pour subvenir à des besoins, alors imparfaitement connus ?

Quoi qu'il en soit, les commissions des ports, devant cette situation, se sont le plus souvent bornées à faire des rapports soumettant leurs scrupules au Ministre et demandant des instructions. Celui-ci, en fait, ne fit subir aucune diminution au stock en magasins.

On arriva dès lors à ce résultat, que dès la première année de la mise en application du système, la volonté du Parlement fut manifestement violée par suite du défaut de concordance entre les chiffres maxima et minima, inscrits dans la loi, et la valeur du matériel réellement en magasins.

Malgré ses avantages théoriques, ce système ne supprima pas, en fait, les abus, et bien qu'il ait continué, du moins jusqu'en 1903, à faire l'objet d'un article spécial dans chacune des lois de finance successives, le contrôle qu'il a institué fut inefficace, et M. Fleury-Ravarin pouvait dire, dans un rapport du 30 mai 1901, que le décret du 23 novembre 1887, sur l'organisation et la comptabilité

des magasins de la Marine, n'avait jamais été exécuté.

§ 2. — *Loi du 13 avril 1898.*

On s'était vite persuadé de l'insuccès de la réforme de 1887 et, en 1897, la commission du budget, dans sa séance du 24 juillet, décidait que la résolution suivante serait officiellement transmise au Gouvernement.

« La commission du budget, considérant que la
« nécessité de faciliter et de justifier le contrôle du
« Parlement s'impose d'une façon plus impérieuse
« que jamais, invite le Ministre de la Marine :

« 1^o à apporter à la comptabilité des matières et
« à celle des travaux des simplifications et des modifications de nature à permettre au Parlement et
« à la Marine elle-même de suivre l'emploi des sommes votées, de se rendre compte de leur utilisation
« et d'obtenir l'établissement de prix de revient réels ;

« 2^o à adopter pour les approvisionnements un régime qui, en donnant aux crédits le caractère de
« crédits d'emploi, et non plus de crédits d'achat,
« offre au Parlement la garantie que les services
« consommateurs se renferment strictement dans les
« dotations qui leur sont allouées ;

« 3^o à soumettre ces projets de réforme à la commission du budget avant le 1^{er} octobre prochain, de façon à en assurer l'application au 1^{er} janvier 1898. »

D'autre part, en 1894, dans la commission extra-parlementaire de la Marine, on se remit à discuter de la question des approvisionnements. Nous avons d'ailleurs vu que, bien que cette commission ait conclu à l'adoption du « fonds de roulement », ce ne fut cependant pas là le système consacré par le Parlement en 1898.

Parallèlement à cette commission fonctionna, en 1896-97, au Ministère de la Marine, une autre commission, présidée par un Officier Général de la Marine et comprenant en outre un Inspecteur général des Finances et un Inspecteur en chef de la Marine. Cette commission proposa l'adoption de l'organisation suivante :

1^o Les approvisionnements seraient achetés sur les crédits d'un chapitre budgétaire unique par service d'exécution. Ces crédits ne pourraient être dépensés qu'autant que leur emploi n'entraînerait pas la constitution d'approvisionnements dont la valeur excèderait un maximum législativement fixé.

2^o Des crédits d'emploi limitant la valeur maxima des consommations d'approvisionnements autorisées pour tel ou tel usage, figureraient pour mémoire au budget de chaque exercice.

Ce système soulevait quelques critiques.

Il aurait eu en effet pour conséquence d'entraîner entre les crédits réels d'achat, les crédits d'emploi pour mémoire, la valeur maxima des approvisionnements, des rapports tels que, pour assurer le fonctionnement du système, ces termes auraient dû

se déduire les uns des autres par un simple calcul arithmétique. Or, comment les Chambres auraient-elles pu respecter l'interdépendance de ces termes, puisque l'un des éléments du problème (la valeur des approvisionnements au jour de l'ouverture de l'exercice) ne pouvait être connu exactement au moment où le budget était voté, ni à fortiori, à celui où il était préparé, c'est-à-dire une douzaine de mois avant le vote ?

• Et cependant, il ne faut pas croire qu'une détermination plus ou moins arbitraire du maximum autorisé des approvisionnements aurait été indifférente ; en effet, fixé à un taux trop bas, le maximum aurait empêché d'utiliser les crédits d'achat dans la mesure des consommations de matières, et établi trop haut, il aurait permis d'acheter plus qu'il n'a été consommé, et d'enfler l'existant en magasins au-delà du nécessaire.

La cheville du maximum ne pouvait en somme engendrer dans les services que de la gêne ou des abus.

Ce n'est en réalité ni ce système ni celui du « fonds de roulement » qui devait être sanctionné par la loi de finances du 13 avril 1898. Cette loi ne devait adopter sous le nom de « *crédits-matières* » qu'un élément du système plus vaste du « fonds de roulement », élément qui tout en exigeant une comptabilité de forme analogue, ne pouvait produire les avantages qu'était susceptible de donner l'ensemble du mécanisme proposé.

Le Gouvernement (Ministre de la Marine et Ministre des Finances) avait déposé pour être incorporé dans la loi portant fixation du budget pour l'exercice de 1898, un projet instituant le « fonds de roulement » et comportant la suppression du système des maxima et des minima.

Comme nous l'avons vu, la commission du budget de la Chambre disjoignit la question du « fonds de roulement » pour raison de non-opportunité, et soutint le Gouvernement dans la première partie de son projet : cette première partie ordonnait notamment qu'il fut fait un inventaire et une appréciation du matériel en magasins ; cette évaluation devait être soumise à des révisions périodiques.

D'autre part, cette commission du budget contribua à faire voter par la Chambre des Députés le système des crédits-matières.

En vertu de ce système à côté des crédits deniers, chaque loi de budget devait allouer au Ministre de la Marine des crédits-matières, lui permettant de faire dans l'année et sur les approvisionnements, des prélèvements d'une valeur égale au montant de ces crédits.

Le système avait l'avantage de ne pas exiger l'ouverture d'un compte dans les services spéciaux du budget. En outre, il s'opposait au « fonds de roulement » en ce que les crédits budgétaires d'achat inscrits au budget et destinés aux différents services, devaient continuer à être répartis entre plusieurs chapitres.

La question fut portée au Sénat le 4 avril 1898. La commission des Finances y manifesta son opposition à l'application du nouveau système des crédits-matières, système qui fut soutenu au contraire par le Gouvernement et par un certain nombre de sénateurs, dont M. Jules Godin.

M. Jules Godin défendit en ces termes les crédits-matières :

« A la suite d'un examen approfondi, le Ministère de la Marine et le Ministère des Finances, se sont mis d'accord pour présenter au Parlement une série de dispositions dont le but est de créer au Ministère de la Marine, dans les arsenaux, ce qu'on appelle les crédits-matières. Grâce à ces dispositions, le Ministre, quand il voudra se faire délivrer des matières, devra rendre un ordonnancement, et ces ordonnancements donneront lieu à l'émission de mandats qui pourront être l'objet de vérifications et seront soumis à la Cour des Comptes, puis à l'approbation du Parlement. »

« Cette disposition des crédits-matières, dit-il plus loin, est *un premier pas* fait dans une voie où tous les rapporteurs du budget, toutes les commissions des Finances du Sénat ont demandé au Parlement de s'engager » (1).

Cette dernière idée exprime bien dans quel état d'esprit fut adopté le système des crédits-matières.

(1) Cf. *Journal Officiel Sénat. Débats parlementaires* 1898, séance du 4 avril.

Ce que l'on veut créer, ce n'est pas quelque chose de définitif, mais quelque chose de temporaire ; on prépare en réalité le chemin à une réforme plus vaste ; on en facilite l'avènement ; et cette réforme c'est, semble-t-il, le « fonds de roulement ».

A cet égard, il s'engagea, à cette même séance, entre le Ministre de la Marine et le Président de la Commission des Finances, un débat bien significatif.

Tandis que le Ministre déclarait que le seul effet de l'adoption des crédits-matières « serait de donner une base certaine et indiscutable au nouveau régime, quel qu'il fut », le Président de la Commission des finances proposait la disjonction du système, qui, à son avis, engageait la question de principe. « Au lieu de préparer l'avènement du « fonds de roulement », disait-il, le système des crédits-matières est en complète contradiction avec lui. Son adoption est plutôt un recul qu'un progrès. »

Le Ministre de la Marine s'associa à M. Jules Godin pour lui répondre que le système des crédits-matières ne préjugait en rien du système à adopter par la suite et des réformes ultérieures à introduire dans le régime des approvisionnements de la Marine.

Cette discussion témoigne bien du caractère éminemment provisoire du système que l'on votait.

Ce que l'on adoptait en somme, ce n'était que le système du « fonds de roulement » dégradé. En outre, les crédits d'achat que l'on devait continuer à inscrire au budget de chaque exercice, étant répartis comme auparavant entre plusieurs chapitres,

le projet de la commission du Ministère de la Marine de 1897-98, analysé ci-dessus, était absolument abandonné.

On semble donc, en 1898, ignorer le travail accompli jusqu'alors et on abandonne les conclusions des commissions réunies précisément en vue d'étudier la question du contrôle des approvisionnements, pour s'attacher au vote d'un moyen terme ; ce moyen terme avait le désavantage de ne pas avoir fait l'objet d'études approfondies de la part de techniciens. Son application devait par la suite se ressentir profondément de ce caractère, et de ce qu'il y eut vraiment d'un peu précipité, on pourrait même dire d'inattendu, dans son vote.

Le président de la Commission des finances du Sénat essaya bien, prévoyant des déboires futurs, de s'opposer au vote d'une telle mesure. Il déclara même que le système était d'une application impossible et qu'il devait avoir pour seule conséquence de surmener le personnel sans obtenir aucun résultat sérieux.

Mais devant le désintéressement de l'assemblée et surtout devant la coalition des Ministre de la Marine et des Finances, il dut s'incliner, tout en faisant des réserves sur l'application qui allait être faite du système.

Il obtint, en outre, du Gouvernement, la disjonction de l'article du projet qui abolissait, pour l'avenir, le système des maxima et des minima. Il espérait par là conserver un contrôle, si peu sérieux

qu'il fût, sur l'activité du Ministre de la Marine, et cela parce qu'il refusait de croire à l'efficacité des crédits-matières.

Par suite de ce compromis, le système des maxima et des minima devait continuer à subsister pendant encore quelques années. Il ne fut abrogé définitivement que par la loi de Finances du 30 décembre 1903, portant fixation du budget pour l'exercice de 1904.

Ainsi fut voté le système des crédits-matières.

Ce système, créé par l'article 61 de la loi de finances du 13 avril 1898, permettait au Parlement, mis à même de connaître la situation de l'approvisionnement, grâce aux révisions quadriennales prévues dans l'article 66, de fixer le montant des délivrances à effectuer par les magasins.

Le Parlement avait la possibilité dorénavant de limiter par les *crédits d'achat les entrées aux magasins*, par les *crédits-matières les sorties des magasins*.

Par là, les richesses de nos approvisionnements devaient-êtré, semble-t-il, protégées.

D'une part, en effet, le Parlement ne devait avoir aucun intérêt, en négligeant d'assurer le renouvellement du matériel consommé, à laisser s'appauvrir l'approvisionnement des magasins.

Dans quel but, d'autre part, les services auraient-ils cherché à accroître démesurément ce stock, puisqu'une pareille accumulation de matériel, ne pouvant être utilisée que dans la limite des crédits-matières accordés, devenait par cela même inutile ?

Quoi qu'il en soit, créé en 1898 à titre de simple mesure provisoire, le système des crédits-matières devait être appliqué pendant de longues années ; c'était encore jusqu'à cette année même le régime en vigueur.

Il ne faut voir en son avènement qu'un résultat de la pratique malheureusement trop fréquente en France d'insérer dans les lois de Finances des mesures, qui, par leur importance et leur gravité, mériteraient de faire l'objet de lois spéciales.

Les budgets ne sont en général soumis au vote du Parlement que très tardivement, souvent même après l'ouverture de l'exercice auquel ils se rapportent ; on est pressé, on veut aller vite, et souvent on vote à la hâte des articles sans se préoccuper de la répercussion que ceux-ci peuvent avoir sur le fonctionnement des services et sur toute l'économie nationale.

C'est ce qui s'est passé en mars et en avril 1898. L'exercice était ouvert depuis plus de trois mois, aussi la question fut-elle abordée par des assemblées désireuses d'en finir au plus vite. Sans se soucier d'en examiner les inconvénients possibles, on a voté le système des crédits-matières, en ne tenant aucun compte du travail qui venait de se dépenser dans les commissions de techniciens et consacrant ainsi un système qu'un examen plus attentif aurait peut-être fait écarter.



DEUXIÈME PARTIE

Le Système des Crédits-Matières

La loi de finance du 13 avril 1898, créatrice du système des crédits-matières, devait avoir pour conséquence la transformation du régime comptable, jusqu'alors en usage, des approvisionnements de la Marine.

Par ce texte, en effet, le Parlement, en même temps qu'il instituait un système destiné à limiter les délivrances aux services d'exécution, adoptait deux mesures, qui, dans son esprit, devaient apporter une base solide au fonctionnement du nouveau système.

Ces mesures, ce sont, d'une part, l'ordre de procéder à un inventaire et à une appréciation de tout le matériel existant dans les magasins des ports et établissements de la Marine (article 66 de la loi du 13 avril 1898), et, d'autre part, l'ordre d'établir cet inventaire au prix réel (articles 68 et 71).

Inventaire du matériel. — Cette opération devait être faite aux termes mêmes de la loi, dans chaque

port et établissement hors des ports, par des commissions composées pour chaque service d'un officier du Commissariat, du Sous-Directeur ou de son Délégué, et d'un Inspecteur, et qui devaient répartir les approvisionnements en matériel utilisable, matériel à déclasser, matériel à démolir ou à détruire et matériel à remettre aux domaines (1).

Le travail de ces commissions devait être révisé par une commission supérieure, cette commission instituée par décret sur proposition du Ministre de la Marine comprenant un Président et deux membres désignés par le Ministre de la Marine et deux membres désignés par le Ministre des Finances.

Le Commissaire aux Approvisionnements (2) et le sous-directeur du service intéressé devaient être dans les différents ports ou établissements, adjoints à la commission avec voix délibérative. Cette commission devait proposer les modifications qui lui

(1) Ce texte devait être modifié par l'art. 6 de la Loi de Finances du 26 décembre 1901 (*B. O.*, p. 1068). Le travail d'inventaire confié par l'art. 66 de la Loi du 13 avril 1898 à des commissions locales formées dans chaque port ou établissement devait être désormais préparé par les divers chefs de service et communiqué au service du contrôle, auquel il appartient de présenter ses observations,

(2) Un officier supérieur de la Marine, délégué du Préfet Maritime, remplace, depuis la Loi de Finances du 26 décembre 1901 (art. 6), le commissaire aux approvisionnements.

paraîtraient nécessaires dans la fixation de l'approvisionnement normal (article 67).

Tous les quatre ans, aux termes de la loi de 1898, il devait être procédé à une révision des approvisionnements, figurant au dernier inventaire annuel dans les conditions déterminées par l'article 66, les résultats de cette révision devant être soumis au Président de la République et communiqués au Parlement, le 1^{er} juin au plus tard (1) :

Evaluation du matériel au prix réel. — La loi du 13 avril 1898 porte, dans son article 71, comme autre disposition accessoire, qu'à partir du 1^{er} octobre 1898, la comptabilité du matériel désigné à l'article 66 sera suivie au prix réel, et, venant corroborer cette disposition générale, l'article 68 de la même loi enjoint au Ministre de la Marine de présenter au Président de la République, avant le 15 novembre, un rapport détaillé comprenant par groupe comptable les résultats de l'inventaire au 1^{er} octobre 1898, établi *au prix réel*.

Cette évaluation du matériel au prix réel, au prix d'acquisition, constituait une profonde réforme dans la comptabilité des magasins, dont les approvision-

(1) Cette mesure était inspirée par le souvenir des vieilles erreurs du système de 1887, où maxima et minima ne correspondaient pas avec les existants réels de matériel. On veut désormais avoir une idée précise de ces existants, afin d'avoir une base sûre de contrôle.

nements avaient toujours été jusqu'alors suivis à ce qu'on appelait le « prix officiel ». On s'efforçait par là de connaître plus strictement que par le passé la valeur exacte du matériel en magasins.

C'était très bien en théorie, mais par les complications d'écritures qu'elle entraînait, la pratique ne confirma pas, de l'avis de certains, l'utilité de la réforme.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1898 fut mise en application sur ces deux points.

Il fut établi un inventaire et une évaluation au prix réel du matériel existant le 1^{er} octobre 1898. Le second inventaire et la seconde évaluation eurent lieu en 1903, sur les existants constatés au 31 décembre 1902.

Telles sont les deux mesures accessoires que consacra le législateur de 1898.

Elles avaient pour but de faciliter le contrôle qu'il établissait au moyen du système des crédits-matières sur les approvisionnements de la Marine.

Il était en effet essentiel pour le Parlement de connaître, en outre du montant des crédits-argent destinés aux approvisionnements, le montant des existants en magasins, pour fixer chaque année, par les crédits-matières, le montant de ce qui devait être dépensé au cours de l'exercice par les différents services (services courants de la flotte, constructions, travaux, etc).

L'institution des crédits-matières domine en réalité toute la réforme, l'inventaire quadriennal et l'éva-

luation du matériel au prix réel n'en sont que l'accessoire.

La loi du 13 avril 1898 pose, dans son article 71, que « la valeur du matériel à délivrer aux services « d'exécution pour emploi en 1898 (crédits-matières) est fixée par chapitre conformément à l'état « premier annexé à la présente loi. »

Pour comprendre la portée de ce texte organique et pour mieux en saisir le sens, nous diviserons notre étude en cinq chapitres. Dans le premier, nous examinerons quel est le matériel sur lequel va porter le contrôle institué par la loi.

Le second sera consacré à l'examen des règles budgétaires auxquelles vont être soumis ces crédits.

Dans un troisième chapitre, nous envisagerons succinctement les opérations susceptibles d'affecter les comptes de crédits-matières.

Le quatrième aura pour objet l'étude de la question de l'épuisement des crédits-matières et du système des réquisitions qui en est la conséquence.

Nous dirons enfin quelques mots dans un dernier chapitre des différents contrôles auxquels était — ou du moins aurait dû être — soumise cette nouvelle comptabilité.

CHAPITRE PREMIER

Détermination du matériel se trouvant soumis au système des Crédits-matières.

Aux termes de l'article premier du décret du 24 octobre 1910, portant règlement sur la comptabilité du matériel appartenant au département de la Marine :

« Le matériel du département de la Marine comprend :

« 1^o Les matières, denrées et objets en approvisionnement dans les magasins établis sur le territoire continental, ainsi qu'à Saigon, en Corse et en Tunisie.

« 2^o Les matières et objets qui, par leur nature et en raison de l'affectation spéciale qui leur a été donnée, ne font point partie de l'approvisionnement des magasins. »

C'est seulement le matériel de la première catégorie qui va se trouver soumis à la législation des crédits-matières ; encore faut-il, cependant, faire une distinction au sein du matériel de cette première catégorie.

Le matériel emmagasiné dans les ports, arsenaux, établissements de la Marine, comprend en effet :

1° ce que l'on appelle la réserve ;

2° l'approvisionnement des services courants.

1°. — *La Réserve.*

Fait partie du matériel à réserver :

a) Les réserves susceptibles d'être utilisées en temps de paix ;

b) Les stocks de guerre.

L'article 10 du décret du 24 octobre 1910, analyse assez longuement ce que peuvent et doivent comprendre ces deux catégories de réserves ; il suffit de s'y reporter.

Plus intéressante est la réglementation des prélèvements pouvant s'effectuer sur les stocks, ainsi approvisionnés.

Pour les réserves du temps de paix, le régime est le suivant : les prélèvements sur ces réserves sont autorisés par les Directeurs ou Chefs de services, à charge d'en rendre compte au Préfet maritime. Les quantités ainsi prélevées doivent être remplacées dans le plus bref délai.

Quant aux stocks de guerre (1), ceux-ci sont en principe intangibles. Lorsque cependant, par suite de l'épuisement des autres ressources, les autorités locales sont amenées à entamer les existants de ces

(1) Les stocks de guerre ont été unifiés en 1891, sous l'appellation de stocks de mobilisation. Avant cette date, on distinguait entre autres : le stock permanent de campagne, le stock spécial de siège, etc.

stocks, les prélèvements doivent être autorisés par le Ministre. En cas d'extrême urgence, ils peuvent même l'être par le Préfet maritime, qui en avise immédiatement le département, et prend ou provoque sans délai toutes mesures propres à combler rapidement le déficit. Le comptable de chaque service tient un carnet des prélèvements opérés sur les stocks de guerre. Ce carnet indique la date des prélèvements, et celle à laquelle le stock a été reconstitué.

Ainsi donc, tant pour les réserves du temps de paix que pour les stocks de guerre, nous sommes en présence d'un régime très strict, dans lequel le système des crédits-matières n'a pas lieu de s'appliquer ; en principe la réserve doit toujours être maintenue intacte.

2°. — *L'approvisionnement de service courant.*

Cet approvisionnement est constitué par les matières et objets qui sont destinés à être mis à la disposition des divers services consommateurs, en dehors de tout événement extraordinaire, et par le seul fait de leur fonctionnement.

Il comprend toutes sortes de matières consommables, sauf cependant le matériel destiné aux constructions neuves ou au premier armement qui, à l'exception des bois, ne peut donner lieu à aucun approvisionnement.

C'est sur cet approvisionnement que le fonctionnement normal des services oblige d'opérer des prélèvements périodiques ; c'est sur lui et dans le but

de contrôler ces prélèvements que s'applique le système des crédits-matières.

Quoique abrogé en 1903, le système des maxima et des minima de la loi de 1887 a subsisté par la suite, avec cette seule réserve, que c'est au Ministre et non plus au Parlement, comme autrefois, qu'il appartient de fixer annuellement et par service, les limites maxima et minima entre lesquelles doit se mouvoir l'approvisionnement des services courants, des divers articles à entretenir dans chaque port ou établissement. Mais ce n'est là, de par la qualité de la personne ainsi chargée de cette attribution, qu'une mesure bien précaire. Le véritable contrôle de cet approvisionnement de service courant, c'est le système des crédits-matières qui prétendait le réaliser.

En résumé, ce n'est donc qu'une portion de matériel maritime que nous envisagerons au cours de cette étude, seul l'approvisionnement de service courant nous intéressera, abstraction faite des réserves destinées tant au temps de paix qu'au temps de guerre.

CHAPITRE II

Régime budgétaire des Crédits-Matières

On se placera successivement aux trois points de vue suivants :

1° Etablissement des états de prévision des crédits-matières ;

2° Vote des crédits-matières ;

3° Répartition administrative de ces crédits entre les différents services consommateurs.

En vertu de la législation de 1898, le Ministre de la Marine demandait au Parlement, lors de la discussion de chaque loi de budget, de vouloir bien sanctionner par son vote, outre ses demandes normales de crédits-déniérs, les chiffres inscrits dans un état spécial, dans l'état I. Ces chiffres représentaient la valeur des prélèvements que les services consommateurs de la Marine pouvaient opérer au cours de l'exercice sur les stocks de l'approvisionnement courant.

C'est au Ministre qu'incombait le soin de fixer au préalable cette valeur et de la présenter ensuite au vote des Chambres.

Comme pour les crédits ordinaires, l'établissement des états de prévision des crédits-matières était as-

suré par des enquêtes officieuses faites au nom du Ministre auprès des différents services consommateurs.

Ceux-ci répondaient aux demandes de l'administration centrale par des estimations, qui bien que sérieusement établies, le plus souvent présentaient ce caractère d'être un peu arbitraires. On prenait bien pour base les besoins et la moyenne des emplois de matériel approvisionné, relatifs aux années précédentes ; mais, le caractère essentiel de la Marine, c'est de fonctionner dans l'imprévu et dans l'urgence ; comment, dès lors, prévoir toutes les éventualités susceptibles de se produire au cours d'une année financière, comment faire état des éléments qui, en dehors de toute attente, nécessiteront peut-être un jour des prélèvements immédiats et urgents sur les stocks de matériel, venant déconcerter ainsi des prévisions pourtant laborieusement établies ?

Quelque fragiles qu'ils fussent, les renseignements fournis par les directeurs de services étaient centralisés à la direction de la Comptabilité et donnaient lieu à l'établissement de quelques chiffres globaux, que l'on insérait dans la loi de finances.

Au début de l'application du système, devant la nouveauté de la réforme et de l'imprécision des services intéressés, quant à leurs demandes de crédits-matières, le Ministre de la Marine, pour ne pas s'exposer à troubler un jour le fonctionnement de ses services par des insuffisances de crédits, crut bon de soumettre au Parlement des prévisions très

larges, si larges même qu'aucun dépassement de crédits ne semblait devoir être possible et qu'aucune gêne ne pouvait résulter pour eux du fait de la nouvelle mesure.

Si cette pratique avait du être suivie par la suite, il est bien évident que le système aurait bientôt perdu toute son efficacité et tout son intérêt ; le frein qu'il prétendait imposer aux consommations du matériel serait devenu en effet une vague limite théorique, limite que l'on n'aurait jamais franchie, mais en deçà de laquelle tous les abus seraient restés possibles.

En réalité, on s'est attaché à établir par la suite des prévisions plus étroites. L'obligation dans laquelle se sont maintes fois trouvés les Ministres de la Marine de recourir à des demandes de crédits-matières supplémentaires, en est la preuve manifeste.

C'est par chapitres que les demandes de crédits-matières étaient présentées au Parlement. Ces chapitres étaient à leur tour classés sous le titre des différents services.

C'est ainsi que l'état 1 comportait les subdivisions suivantes :

Demandes afférentes aux services :

- 1^o des constructions navales ;
- 2^o de l'artillerie ;
- 3^o de la flotte ;
- 4^o des défenses sous-marines ;
- 5^o des travaux hydrauliques ;

6° des subsistances ;

7° des hôpitaux ;

8° de l'habillement et du casernement.

Les chapitres étaient répartis à l'intérieur de ces subdivisions, le principe de la spécialité budgétaire était respecté.

A ce point de vue, on peut faire remarquer qu'en l'absence de cette spécialité, le Ministre, disposant d'un crédit unique, aurait eu la faculté d'accroître l'approvisionnement d'un service au préjudice d'un autre, le contrôle du Parlement en aurait été manifestement amoindri.

La loi de 1898 insiste tout particulièrement, dans son article 70, sur l'interdiction des virements de chapitre en matière de crédits-matières.

Cette disposition caractérise bien l'œuvre du législateur de 1898. Nous sommes en présence d'une loi votée à la hâte, sans le secours d'aucuns travaux préparatoires ; le principe posé, une fraude possible apparaît, on veut y parer, et on rédige un nouvel article. Pas de préoccupation générale, pas de vue d'ensemble, aucune appréciation exacte et complète de l'application future du système.

Ainsi donc, aucun virement n'était admis entre les différents chapitres de crédits-matières.

En cas d'insuffisance d'un chapitre, stipulait encore la loi, provenant d'une circonstance imprévue, un crédit supplémentaire pouvait être accordé, soit par le Parlement, soit, en cas d'absence des Chambres, par décret rendu en Conseil d'Etat, après déli-

bération en Conseil des Ministres, et sauf ratification, à demander aux Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

C'est l'application aux crédits-matières des grands principes budgétaires, et du régime des crédits-deniers.

La loi de 1898, toujours dans son article 70, spécifiait, en outre, que étaient seules considérées comme appartenant à un exercice, les délivrances de matières effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. Les portions de crédits non-utilisées le 31 décembre, devaient être annulées, sans report à l'année suivante. C'est la consécration pure et simple du principe budgétaire de l'annualité.

Plus intéressantes sont les règles édictées, tant par la loi que par les règlements, sur la question de la répartition entre les différents services consommateurs.

Primitivement, cette répartition était faite annuellement, mais, dès 1906, le Ministre de la Marine constatait et signalait les inconvénients de cette pratique dans une circulaire du 20 mars :

« J'ai eu l'occasion, disait-il, de constater, à plusieurs reprises, les inconvénients qui résultent de la répartition en une seule fois, entre les différents ports et établissements, après le vote du budget, des crédits-matières accordés pour l'année entière par la loi de finances. Il arrive, en effet, que pour une cause ou pour une autre, les prévisions éta-

« blies se trouvent modifiées plusieurs fois dans le
« courant de l'année, et qu'alors que les délégations
« de crédits sont surabondantes pour certains ports,
« elles deviennent tout à fait insuffisantes pour d'au-
« tres... Je n'ignore pas les difficultés que rencon-
« trent les différents services à déterminer, d'une
« façon approximative, le montant des crédits dont
« ils pourront avoir besoin au cours de l'année, mal-
« gré tout le soin qu'ils apportent dans le calcul de
« leurs prévisions, il arrive fréquemment, en effet,
« que celles-ci soient modifiées. Il importe donc que
« la direction de la comptabilité générale qui est
« chargée de centraliser les demandes de crédits et
« de pourvoir à leur délégation, soit avisée en temps
« utile des modifications apportées aux prévisions
« primitives.

« J'ai décidé, en conséquence, dans le but d'assu-
« rer une meilleure répartition des crédits-matières
« entre les différents ports, que les délégations de
« ces crédits seraient faites à l'avenir tous les trois
« mois. »

Depuis cette date, la répartition des crédits-matières accordés pour l'année entière par le Parlement, fut faite trimestriellement par le Ministre, par voie de délégation aux ordonnateurs en matières (1).

(1) Cf. Annexe de l'Instruction générale du 9 juillet 1912 sur la comptabilité du matériel en approvisionnement dans les magasins ou en service à terre.

A cet effet, chaque direction ou service établissait, dans les premiers jours du dernier mois de chaque trimestre, une demande de crédits. Cette demande devait être établie avec une approximation scrupuleuse, en vue de réduire, autant que possible, l'écart entre le montant des délégations et celui des délivrances. Elle était adressée au Ministre sous le timbre du bureau administrateur intéressé, qui la transmettait dans le plus bref délai possible, avec ses observations, s'il y avait lieu, au bureau de la comptabilité des matières.

Les délégations étaient faites au reçu de ces demandes à la fin de chaque trimestre pour le trimestre suivant (circulaire du 20 mars 1906).

La valeur maximum du matériel à délivrer ainsi fixée était portée à la connaissance du comptable par le Chef du service.

Les directeurs et chefs de services étaient responsables de la gestion des crédits-matières, et prenaient les mesures nécessaires pour pouvoir constater toutes les fois qu'ils le croyaient utile, la situation de ces crédits.

En cas d'insuffisance, les demandes de crédits supplémentaires, établies par les directeurs et chefs de services, devaient parvenir au Ministre sous le timbre de directions administratives. Par contre, il y avait lieu de transmettre sous le timbre de la comptabilité générale (bureau de la comptabilité des matières) les déclarations de crédits-matières disponibles.

Ces déclarations, faites par les directeurs et chefs de services compétents, devaient être transmises au département sitôt que les disponibles avaient été constatés sur le montant des crédits délégués.

Avis de ces déclarations devait être donné directement par les services des ports et établissements, aux bureaux administrateurs intéressés.

Tel était le mécanisme de la répartition des crédits-matières, entre les divers services intéressés.

Il convient maintenant d'examiner, sinon dans les détails, du moins dans les grandes lignes, la comptabilité à laquelle ont été assujettis pendant plus de vingt ans les services de la Marine. Cette comptabilité était destinée à mettre en lumière leurs emplois réels de matériel, tout en s'assurant qu'ils ne dépassaient pas les limites des crédits alloués.

CHAPITRE III

Comptabilité des Crédits-Matières

Dans chaque service intéressé, la situation des crédits-matières était suivie par le garde-magasin, sur son livre journal (ou sur un registre spécial), au moyen des pièces justificatives des opérations venant à charge (sorties du magasin) ou à décharge (sorties du magasin) de ces crédits.

C'est dans la circulaire ministérielle du 13 juillet 1898, que l'on peut trouver des renseignements précis et complets sur la question de savoir quelles étaient les sorties du compte des magasins qui devaient être considérées comme des dépenses à la charge des crédits-matières et quelles étaient les entrées effectuées au même compte, qui venaient en atténuation de ces dépenses.

Opérations à charge

C'étaient :

- 1^o Les délivrances aux travaux neufs.
- 2^o Les délivrances de denrées dont la valeur devait être pré-comptée sur le montant des indemnités de vivres.
- 3^o Les emplois aux travaux (non compris les dé-

livrances aux travaux de transformation de matières et de confection d'objets, devant être versés en magasins (1), et les délivrances aux travaux exécutés à titre de cession pour des services étrangers (2).

4^o Les délivrances à des services dont la comptabilité est suivie sur inventaire particulier (sauf les prêts et les versements au chapitre de l'entretien du matériel constituant les stocks de guerre ou de ravitaillement, et les réserves).

5^o La valeur des matières employées aux travaux exécutés de cession de chapitre à chapitre, non compris celle des matières employées aux transformations de matières et aux confections d'objets destinés à l'approvisionnement des magasins.

6^o Les sorties imputables aux frais généraux, sauf les sorties de matières et objets pris en charge antérieurement à titre provisoire et dont la recette définitive a été effectuée.

Opérations à décharge

1^o Les résidus de denrées et de matières mises en œuvres (résidus autres que ceux provenant des confections faites pour les magasins (1) et des travaux effectués pour les services étrangers).

(1) Cf. Circulaire du 13 juillet 1898.

(2) Cf. Circulaire du 13 juillet 1898 et du 10 décembre 1898. Les cessions de travaux aux services étrangers au Ministère de la Marine (guerre, par exemple) devaient être exclues du compte des crédits-matières, puisque ces travaux sont remboursés au budget de la Marine.

2° Les produits de réparations de navires, d'édifices, d'accessoires, de coques, d'emménagement et d'armement.

3° Les produits de réparation, d'installation et de démontage d'objets divers en service.

4° Les entrées provenant des services dont la comptabilité est suivie sur inventaire particulier, (sauf les réintégrations d'objets prêtés et les versements par le chapitre du premier établissement, du matériel constituant les stocks de guerre ou de ravitaillement, et les réserves).

5° Les produits divers, dont la valeur vient en atténuation des frais généraux, sauf les plus-values résultant de l'incorporation des frais de manutention et des droits de douane ou autres, dans le prix des matières, ainsi que les recettes provisoires dont la prise en charge définitive ne peut être effectuée immédiatement.

A ajouter :

Les résidus des matières délivrées pour les travaux exécutés à titre de cession de chapitre à chapitre, non compris les résidus des matières provenant de confections pour les magasins.

A l'aide du compte de magasin ainsi établi, il devait être dressé par le comptable, à la fin de chaque trimestre et pour chaque chapitre de l'état premier, un état *semblable au modèle suivant*.

SERVICE DES CONSTRUCTIONS NOUVELLES

CHAPITRE III

Réparations des navires de la flotte

	Total.
Crédits-matières délégués. { Dépêche du.....	4.000.000
{ Dépêche du.....	1.350.000
TOTAL des crédits-délégués....	5.350.000
Délivrance imputable aux crédits-matières	829.000
Disponibles.....	4.520.700
Dépassement	

En outre, chaque port ou établissement, voire même le laboratoire central de la Marine, était tenu d'établir annuellement un état destiné à faire ressortir le montant au 31 décembre, des délivrances imputables aux différents chapitres de crédits-matières, déduction faite à des opérations à décharge.

Ces états devaient parvenir à la Direction de la Comptabilité générale dans les premiers jours de janvier de chaque année, et le 15 janvier au plus tard (ces états permettaient à l'administration centrale de régulariser — en évitant autant que possible des demandes de crédits-matières supplémentaires — les délivrances effectuées sur réquisition par les services insuffisamment dotés).

Dans une circulaire du 24 décembre 1912, adressée

aux cinq ports, aux trois établissements et ports secondaires, à la Corse, au laboratoire central, le Ministre de la Marine rappelait aux Chefs de services que ces états devaient être adressés à la direction de la comptabilité générale dans les délais que l'on vient d'examiner.

Les règles ci-dessus posées appellent quelques observations.

Il était de principe, dans cette comptabilité, que la cession n'affectât pas les crédits-matières. Autrement dit, lorsqu'un magasin cédaient un objet moyennant argent et paiement de son prix, les comptes de crédits-matières n'en étaient pas affectés.

C'était d'ailleurs là une porte ouverte aux possibilités d'irrégularités. Si, en effet, un magasin cédaient à une époque déterminée, un objet quelconque, par exemple une lampe pour la somme de 100 francs, représentative de la valeur de cette lampe, à ce moment-là, ce magasin pouvait se voir par la suite dans l'obligation de déboursier 150 francs pour acheter une lampe identique et de même modèle, destinée à réappareiller son stock. La hausse des prix pouvait avoir ainsi pour conséquence d'appauvrir les magasins, indirectement peut-être, mais dans des proportions qui n'étaient pas sans danger.

En matière de cessions de travaux de chapitre à chapitre (1) une circulaire du 10 décembre 1898

(1) On entend par cessions de travaux, la double cession de matériel et de main-d'œuvre.

était venue apporter des précisions intéressantes.

L'hypothèse est la suivante. On suppose par exemple que la Direction de l'artillerie a cédé un travail déterminé à la Direction des constructions navales, étant bien entendu qu'elle s'est adressée au matériel approvisionné pour obtenir la matière première de ce travail. La question qui se posait alors est la suivante. Quel est le compte de crédits-matières qui allait se trouver affecté par ce dernier prélèvement sur le magasin, était-ce celui des constructions navales, ou celui de l'artillerie ?

Etant donné qu'il est nécessaire de comprendre dans les comptes de crédits-matières, les cessions de travaux de chapitre à chapitre, ces délivrances constituant des dépenses d'emplois de la Marine, on avait décidé qu'il y avait lieu, dans la comptabilité des crédits-matières, de classer ces dépenses au titre des chapitres cessionnaires qui, en réalité, les supportent, et non au titre des chapitres cédants.

A cet effet, il était procédé de la manière suivante :

Chaque service cessionnaire devait ajouter la valeur des matières délivrées au total des opérations à charge comprises dans la situation des crédits-matières, et l'inscrire sous la rubrique « travaux faits à titre de cession par des services de la Marine, dont les dépenses sont payées sur d'autres chapitres du budget ».

Cette circulaire a été complétée par une autre circulaire en date du 3 mai 1899, qui est venue préciser la question de savoir si la valeur des matières déli-

vrées à titre de cession de chapitre à chapitre, en vue de travaux de transformation des matières et de confections d'objets destinés à l'approvisionnement des magasins, devait être comprise dans la comptabilité des crédits-matières, suivant la procédure indiquée par la première circulaire.

« Il est évident, déclare cette deuxième circulaire, « que les crédits-matières correspondant aux chapitres cessionnaires ne peuvent être chargés deux fois de la valeur des matières employées dans les travaux de cette espèce, ce qui arriverait, en fin de compte, après la délivrance aux services consommateurs, des objections confectionnés. »

Notons enfin une disposition du décret du 23 novembre 1887, prise en vertu de l'article 34 de la loi du 26 février 1887, reconnaissant le droit de prendre, dans le stock normal, des objets et machines, à condition que ceux-ci y soient immédiatement remplacés par des quantités de même espèce, fabriquées ou achetées sur des crédits spécialement dotés.

CHAPITRE IV

Le Système des Réquisitions

En limitant à un chiffre infranchissable, pour chaque service d'exécution, non seulement la dépense qu'il peut faire en deniers, mais encore celle qu'il peut faire en matières, le système des crédits-matières enserrait les directeurs de travaux et les chefs des forces militaires, ou des services d'action, dans de tels liens, que la liberté de leur activité s'en trouvait restreinte. Or, il ne faut pas oublier que l'élasticité des dépenses est inhérente à un service comme celui de la Marine, qui ne cesse de fonctionner dans l'urgence. Dans un grand service à la fois militaire et industriel comme la Marine, l'imprévu intervient à chaque instant et y joue un rôle prépondérant.

C'est par exemple le cas d'un navire qui s'échoue par suite d'avaries ; la réparation de l'accident s'impose dans un délai parfois très court ; il faut opérer tout de suite, sans se soucier de la dépense qui en résultera, et sans songer à tenir compte du chiffre des crédits-matières disponibles. En cas de dépassement de ceux-ci, comment pourvoir à de pareilles éventualités qui déconcertent les prévisions,

avec un système de crédits divisés et spécialisés, excluant toute possibilité de report d'un chapitre à un autre.

La question a été résolue par différents textes réglementaires, qui se trouvent résumés dans l'annexe 8 de l'instruction générale du 9 juillet 1912.

Le principe c'est qu'aucune délivrance affectant la comptabilité des crédits-matières ne pouvait avoir lieu lorsque les délégations faites sur ces crédits se trouvaient épuisées (1). Le comptable avait le devoir, en présence d'une ordonnance de délivrance émise dans cette hypothèse, de demander à qui-de-droit les réquisitions prévues dans l'article 11 du décret du 30 novembre 1857 et confirmées dans l'article 27 du décret du 24 décembre 1910.

C'est dire que les chefs de services avaient la possibilité, en face de besoins impérieux et urgents, de forcer la main du comptable et d'obtenir des délivrances de matières que leurs délégations de crédits-matières ne pouvaient justifier.

Par le mécanisme de cette institution, le comptable qui recevait ainsi une réquisition voyait sa responsabilité couverte et devait ouvrir les portes du magasin aux exigences de l'auteur de la réquisition.

Les règlements n'ont pas méconnu les conséquences d'une telle disposition et la gravité de la brèche qu'elle apportait à tout le système (nous aurons l'oc-

(1) Cf. Circulaire du 25 mai 1899.

casion de revenir par la suite sur cette question). Aussi ont-ils fait effort pour imposer des règles très strictes à la pratique qu'ils sanctionnaient d'autre part.

Les réquisitions devaient être établies en double expédition : l'une de ces expéditions devait être immédiatement transmise au Ministre, sous le timbre de la Comptabilité générale, et l'autre devait être annexée à la situation trimestrielle ; il en était ainsi rendu compte immédiatement au Ministre.

En outre, les réquisitions devaient indiquer la valeur sur laquelle elles portaient, ainsi que le chapitre d'imputation (1).

Lorsqu'elles ne portaient pas ces deux renseignements essentiels, il y avait lieu de les considérer comme nulles, et comme non-avenues. On ne pouvait admettre, en effet, que l'on put éluder, au moyen d'ordres généraux donnés au garde-magasin, l'application de la loi, et de contrevenir au but que celle-ci s'était efforcée d'atteindre, en limitant les dépenses d'emplois.

Il faut noter enfin cette disposition très importante que les délivrances effectuées sur réquisitions devaient être imputées sur les premiers crédits disponibles, conformément aux règles de la spécialité budgétaire.

Il y a lieu d'insister tout particulièrement sur le

(1) Cf. Instruction ministérielle du 21 avril 1900.

caractère *théoriquement*, tout à fait exceptionnel, de cette procédure des réquisitions. On avait pris soin de poser en principe qu'elles ne devaient, en aucun cas, devenir d'une pratique courante et normale (1).

Les réquisitions ne devaient avoir, en aucun cas, le caractère de nouvelles délégations, venant s'ajouter à celles déjà accordées ; c'eût été transformer les dépassements en disponibles. Les réquisitions étaient simplement établies pour couvrir la responsabilité du comptable, elles devaient être portées pour mémoire sur la situation des crédits-matières, leur montant ne pouvant entrer dans la totalisation des valeurs des délégations.

D'après une circulaire du bureau de la comptabilité des matières, que l'on se trouvât ou non sous le régime des dotations provisoires, que les crédits délégués fussent insuffisants ou même qu'aucune délégation n'ait été faite, si la nécessité d'assurer le service obligeait le comptable à procéder à des délivrances affectant la comptabilité des crédits-matières, il était indispensable qu'il reçut au préalable les réquisitions réglementaires.

Ajoutons en terminant que les réquisitions devaient être également demandées au commencement de l'année, lorsqu'aucune délégation n'avait encore été faite.

(1) Cf. Circulaire ministérielle de M. Thomson, du 27 décembre 1905.

CHAPITRE V

Contrôle de la Comptabilité des Crédits-Matières

De même nature que les crédits-deniers, les crédits-matières obéissaient, sinon en réalité, du moins en théorie, aux règles générales de la comptabilité publique, et étaient assujettis aux grands principes du contrôle de l'exécution du budget.

L'application à cette comptabilité des trois contrôles, contrôle administratif, contrôle parlementaire et contrôle judiciaire, avait été prévue par différents textes.

Est-ce à dire que la garantie que l'on était en droit d'attendre de ces divers contrôles était aussi effective ici qu'en matière de crédits-deniers ? Hélas non, la réalité nous montre suffisamment l'inutilité des mesures prises à cet égard.

Si, en effet, en matière de crédits-matières, le contrôle administratif avait conservé toute sa force et toute sa valeur, le contrôle parlementaire, par le retard apporté à son exercice, et la complexité de son objet, voyait son efficacité singulièrement réduite. Quant au contrôle judiciaire, en général si précieux, il n'a pas été exercé, en violation manifeste des principes de la comptabilité publique, jusqu'en

1920, date à laquelle on a seulement prévu officiellement son fonctionnement pour l'avenir.

Contrôle administratif. — Nous serons à ce sujet très bref ; nous nous contenterons de dire qu'il était exercé tant par la direction de la comptabilité générale du Ministère de la Marine, que par la direction du Contrôle. Il s'effectuait soit sur pièces, soit par enquêtes sur place. La hiérarchisation du personnel assurait efficacement un contrôle permanent.

Contrôle parlementaire. — Ce n'est qu'en 1905 (1) que l'on a prévu l'insertion dans le compte définitif des dépenses, d'un état présentant les crédits-matières accordés, et la valeur du matériel mis à la disposition des différents services.

Ce tableau devait figurer dans les comptes des exercices ultérieurs, comblant ainsi une lacune dans les justifications produites jusqu'alors, et fournissant au Parlement le moyen de s'assurer que les services consommateurs n'avaient pas dépassé les allocations déterminées par la loi.

Cette disposition a été confirmée par le décret du 18 mars 1910. Ce décret porte que le compte définitif de l'exercice devait comprendre un tableau présentant, pour chacun des services d'exécution et par chapitre, d'une part les crédits-matières alloués, d'autre part les sorties des magasins imputables à ces crédits.

(1) Cf. Loi de budget, 1905.

Tels sont les textes qui donnaient au Parlement possibilité de se rendre un compte plus ou moins exact de l'exécution qui avait été faite de sa volonté.

Malheureusement, le compte de l'exercice n'était en général imprimé qu'avec de très gros retards, mettant ainsi les Chambres et leurs commissions devant des situations dont les irrégularités, par suite de leur ancienneté et leur caractère souvent obligatoire, n'excitaient que modérément leur esprit critique.

Quant à la loi des comptes, bien que s'appliquant à la comptabilité des crédits-matières, nous ne la citerons que pour mémoire, en raison de son inefficacité totale dans les finances françaises.

Contrôle judiciaire. — Nous citerons à ce propos, *in-extenso*, une lettre du premier président de la Cour des Comptes au Ministre de la Marine, en date du mois de février 1920. Cette lettre montrera, mieux que tout développement, ce qu'il faut réellement penser de l'efficacité de ce contrôle.

« La Cour, en vérifiant les comptes matières de
« la Marine pour les années 1911, 1912, 1913 et
« 1914, a constaté qu'elle ne disposait pas des éléments nécessaires pour s'assurer que les délivran-
« ces ont été faites dans la limite des crédits-ma-
« tières.

« L'instruction générale du 9 juillet 1912 prescrit
« bien, en effet, dans son annexe 8, d'établir des
« situations trimestrielles (modèle D) des crédits-
« matières, et des états annuels (modèle B) des déli-

« vances imputables sur ces crédits, mais *ni ces*
« *situations, ni ces états, ne sont transmis à la Cour.*
« Dans ces conditions, la vérification du tableau pré-
« sentant pour chaque chapitre la comparaison des
« crédits-matières alloués et des délivrances impu-
« tables sur ces crédits, est presque impossible.

« Le contrôle que l'on pourrait d'autre part exer-
« cer sur le chiffre total des sorties de magasins ef-
« fectuées sur les crédits-matières, en relevant dans
« le compte du matériel pour l'ensemble des chapi-
« tres, le montant des différentes opérations à la
« charge de ces crédits, est lui-même difficile, car,
« dans ce compte, les délivrances pour emploi aux
« travaux sont présentées en un chiffre global, bien
« qu'elles ne soient qu'en partie imputables aux cré-
« dits-matières.

« Les documents qui sont soumis à la Cour ne lui
« permettent donc pas d'exercer un contrôle exact
« sur l'emploi des crédits-matières, ni sur le tableau
« présentant la situation de ces crédits, tableau in-
« séré en vertu du décret du 18 mars 1910, au compte
« définitif de l'exercice.

« En vous priant d'examiner quel compte il con-
« vient de tenir de ces observations, dans la trans-
« formation du système des crédits-matières, que
« laisse prévoir le préambule même du décret pré-
« cité, la Cour vous prie de lui faire connaître la
« suite que vous aurez cru devoir donner à la pré-
« sente communication. »

A cette lettre, le Ministre de la Marine répondait

par une autre lettre, en date du 28 février 1920.

« Pour faciliter à la Cour sa mission de contrôle,
« j'ai décidé de lui adresser, en même temps que
« les résumés généraux des opérations du matériel
« en approvisionnement, les situations trimestrielles
« des crédits-matières de chaque garde-magasin, pré-
« vues dans l'annexe 8 de l'Instruction générale du
« du 9 juillet 1912.

« La situation au quatrième trimestre résumant
« les opérations de l'année entière, cette pièce rend
« inutile la production des états (modèle B) qui pré-
« sentent également, au 31 décembre, le montant an-
« nuel des délivrances imputables aux chapitres de
« crédits-matières, déduction faite des opérations à
« à décharge.

« Les résultats accusés par les situations trimes-
« trielles seront récapitulés dans un état spécial qui
« leur sera joint.

« En outre, pour permettre la vérification de l'em-
« ploi des matières délivrées pour les travaux exé-
« cutés à titre de cession de chapitre à chapitre, dont
« la valeur est portée à la connaissance du garde-
« magasin du service cessionnaire, par un état tri-
« mestriel que lui adresse le Chef de la comptabilité
« des travaux du service cédant, cet état sera mis à
« l'avenir à l'appui des situations trimestrielles à
« titre de pièce justificative.

Ces différentes mesures me paraissent devoir
« donner toute satisfaction à la Cour, en attendant la
« réorganisation actuellement à l'étude, dans mon

« département, du système des crédits-matières.

Ajoutons que d'après une note administrative du 29 mai 1920, la production des pièces envisagée dans cette dernière lettre ne devait avoir lieu que pour la gestion 1920 et les gestions ultérieures ; elle écartait cette fourniture pour les gestions afférentes aux exercices précédents, notamment à ceux de 1917, 18 et 19, bien que ceux-ci ne fussent pas encore examinés à cette date par la Cour des Comptes.

Cette correspondance de 1920, quelque inattendue qu'elle puisse paraître, montre malheureusement avec trop d'évidence, le rôle que venait de jouer depuis 22 ans la Cour des Comptes en matière de contrôle de la comptabilité des crédits-matières.

Dépourvue de tout élément de contrôle, même des plus indispensables, la Cour ne s'était jamais souciée de les réclamer au département de la Marine, et en violation des principes les plus élémentaires, ainsi que de la propre volonté du législateur de 1898 (1), une comptabilité venait d'être, pendant de longues années, complètement soustraite à ses investigations et à son contrôle. Pendant plus de 20 ans, ignorant la législation du 13 avril 1898, la Cour et le Parle-

(1) Cf. *Officiel*, séance du Sénat du 4 avril 1898, M. Jules Godin. « Le Ministre, quand il voudra se faire délivrer des matières, devra rendre un ordonnancement, et ces ordonnancements donneront lieu à l'émission de mandats qui pourront être l'objet de vérifications et seront soumis à la Cour des Comptes puis à l'approbation du Parlement.

ment ne se sont à aucun moment préoccupés de mettre un terme à cette situation anormale, et ce n'est qu'en 1920, veille de leur suppression, que l'on essaie de revenir à un peu plus de régularité.

Nous insistons particulièrement sur ce point, car il nous rend bien compte de la véritable nature de l'institution des crédits-matières.

Conçue dans la hâte, adoptée en 1898 en l'absence de toute étude technique approfondie, elle devait se ressentir plus tard de cette précipitation dans son vote. De plus, son caractère éminemment temporaire n'a pas été sans créer autour d'elle un état d'esprit de grande indifférence.

N'ayant pas été l'œuvre d'un travail technique sérieux, adoptée à l'encontre du système du fonds de roulement qui lui venait d'être l'objet de discussions et de rapports de personnages et de commissions compétents, appliquée sous la menace constante d'une suppression, personne ne fut jamais en réalité persuadé de son efficacité.

Nous en verrons par la suite les raisons : nous nous bornerons maintenant à constater qu'en 1920, c'est-à-dire 22 ans après leur mise en vigueur, les crédits-matières échappaient au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes, cela en pure violation de la loi.

TROISIÈME PARTIE

Critique du Système des Crédits-Matières

CHAPITRE PREMIER

Historique des Crédits-Matières de 1898 à 1922 Tentatives successives en vue de leur suppression.

Bien que sanctionnant par son vote, en 1898, le système des crédits-matières, le Parlement n'entendait pas abandonner le système du « fonds de roulement ». Tout le monde restait persuadé des avantages du système préconisé par la grande commission extra-parlementaire de 1894-97 ; la question du « fonds de roulement » n'était pas épuisée ; le désir seul de ne pas retarder le vote de la loi de budget, avait conduit au système des crédits-matières, qui n'était en somme qu'un compromis, et auquel on ne s'était résigné de part et d'autre, qu'en attendant un moment plus favorable pour l'adoption d'une mesure plus générale.

Cet état d'esprit devait se manifester rapidement.

Le 3 mars 1899, en effet, un an seulement après l'avènement du nouveau système, le Ministre de la Marine, M. Lockroy, déposait, d'accord avec le Ministre des Finances, sur le bureau des Chambres, un projet de loi instituant le « fonds de roulement ». Ce projet fit l'objet de discussions au sein des commissions de la Marine et du budget de la Chambre, ainsi que de rapports.

Des projets de décret furent même préparés par une commission inter-ministérielle, sous la présidence du Ministre de la Marine, pour l'exécution des mesures qu'entraînerait la mise en vigueur du système.

Suivant en cela le sort de nombre de travaux, pourtant souvent utiles, le projet de M. Lockroy ne connut jamais la discussion en séance publique et ne fut jamais soumis au vote, ni de l'une, ni de l'autre des Chambres.

Chose remarquable et peut-être un peu étrange, à constater, si le Gouvernement saisissait, en 1899, le Parlement d'un tel projet, c'était en somme sur le désir exprès et formel de ce même Parlement, qui, en 1898, avait insisté sur le caractère éminemment temporaire des crédits-matières, système qui, dans son esprit et dans ses déclarations, était uniquement destiné à préparer et à faciliter l'avènement du système plus large du « fonds de roulement ». Quelques mois avaient suffi pour que le Parlement se désintéressât de la question.

Cependant, ce projet de loi du 3 mars 1899 présente un grand intérêt pour une étude sur les crédits-matières, car il a donné lieu, comme nous le disions plus haut, à des rapports intéressants, notamment à un rapport de M. Albert Lemoigne, du 15 janvier 1900, à un avis de la Commission du budget du 30 mai 1901 et à un rapport supplémentaire de M. Albert Lemoigne, du 31 mai 1901.

C'est M. Fleury-Ravarin qui est l'auteur remarquable de l'avis de la commission du budget, sur l'examen du projet de loi concernant l'organisation administrative des arsenaux et le régime comptable des approvisionnements de la Marine (1).

Dans son rapport, M. Fleury-Ravarin fait d'abord une critique, aussi brève que juste, de l'ancien régime des crédits-d'achats ; il considère ce système dangereux pour deux raisons ; d'abord, il permettait une augmentation indirecte des ressources du Ministre, en ne mettant aucun obstacle à ce qu'il ne puisât, plus qu'il ne convenait, dans les approvisionnements de la Marine ; en outre, pour ne pas laisser tomber, en fin d'année, en annulation, des crédits disponibles, les services de la Marine étaient tentés, avec un tel système, de procéder à des achats d'une nécessité discutable, ou lorsqu'il en était autrement, de s'approvisionner à des conditions onéreuses,

(1) Cf. *Journal Officiel* Chambre des Députés, annexe n° 2362, 30 mai 1901.

l'obligation soit de recourir à des marchés de gré à gré, soit d'imposer de courts délais de livraison, ne permettant qu'imparfaitement de faire appel à la concurrence.

Vient ensuite un examen du système des crédits-matières qui encourt lui aussi pour M. Fleury-Ravarin des reproches, celui notamment de conserver les crédits-d'achats avec tous leurs inconvénients. En particulier, il ne s'oppose pas par lui-même, à la passation, en fin d'année, de marché hâtif destiné à épuiser les crédits disponibles.

Eviter un tel résultat ne pourrait être obtenu, dit-il, qu'en reportant à l'exercice suivant les reliquats dont il s'agit, mesure pour l'exécution de laquelle d'assez longs délais seraient nécessaires, et qui porterait en outre une sérieuse atteinte à la spécialité de l'exercice.

Ces critiques faites, M. Fleury-Ravarin se montre partisan convaincu du système du « fonds de roulement ».

D'abord, au lieu de servir à constituer des réserves de matériel dans lesquelles on puise à une époque quelconque, suivant les besoins du moment, jusqu'à concurrence, il est vrai, du montant des crédits-matières, votés et délégués, les fonds alloués ne pourraient être consacrés qu'au remboursement de la valeur du matériel délivré pendant l'année aux services consommateurs.

En outre, la substitution totale de crédits-d'emplois ou crédits-d'achats permettrait, sans inconvénient,

d'effectuer les acquisitions par service, au lieu de les imputer sur différents chapitres. Une telle mesure, qui, dans tout autre système, ne pourrait être appliquée sans porter atteinte au contrôle parlementaire, deviendrait normale sous le régime du « fonds de roulement », le matériel étant acheté pour le compte de la masse, et ne se spécialisant qu'à la sortie du magasin. Cette modification entraînerait, en ce qui concerne les achats, d'importantes simplifications d'écritures, aussi bien pour les magasins que pour la liquidation et l'ordonnancement des fournitures.

Enfin, le capital matières du « fonds de roulement » devant être constitué au fur et à mesure des remboursements, l'appauvrissement des magasins ne serait plus à redouter, non seulement en valeur, mais même en quantité, car l'importance normale du capital argent ne pourrait qu'attirer l'attention du Parlement, et, au-dessous de lui, des services de contrôle du département de la Marine.

Bien que soutenu par M. de Lanessan, successeur de M. Lockroy, le système du « fonds de roulement » était destiné pour la troisième fois à s'arrêter en chemin.

Est-ce à dire que le système des crédits-matières avait rallié, par son application, la majorité des esprits ?

Nous avons à cet égard des preuves évidentes du contraire.

C'est d'abord le décret du 18 mars 1910, qui,

dans son préambule, trahit les préoccupations de l'administration, d'apporter au régime en vigueur des modifications profondes. C'est M. le sénateur Chautemps qui, en 1911, déclare, en parlant des crédits-matières, qu'à côté du contrôle efficace, « il y a le contrôle lancinant, paralysant ». C'est encore l'article additionnel à la loi de budget proposé par ce même sénateur, M. Chautemps, le 21 février 1912 (1).

Cet article additionnel était en les termes suivants :

« Le département de la Marine est dispensé de fournir chaque année, à l'appui du projet de budget, un tableau indiquant la valeur du matériel à délivrer aux services d'exécution pendant l'exercice (crédits-matières, état I), et dont la production a été prévue par la loi de finances de 1898. »

A la même séance, M. Chautemps lut une note du Ministre de la Marine, déclarant que les crédits-matières institués pour empêcher les services d'augmenter leur dotation financière, par des prélèvements sur les approvisionnements, n'atteignaient et ne pouvaient pas atteindre ce but.

« D'ailleurs, supprimer les crédits-matières purement et simplement », reconnaissait M. Chautemps, « n'aurait pas été résoudre la question », et la ques-

(1) Cf. *Journal Officiel*, Sénat, documents parlementaires, deuxième séance du 21 février 1912.

tion fut renvoyée au Ministre, sans qu'il ait insisté pour le vote de son amendement.

C'est encore un rapport de la Commission des Finances du Sénat (1), en date du 16 avril 1921. Ce rapport fut établi à l'occasion d'une loi de crédits supplémentaires, dans laquelle était insérée la suppression des crédits-matières (2) ; la commission reconnaissait que le système n'avait pas donné les résultats que l'on attendait, mais, estimant que la question comportait un examen sérieux et qu'on ne pouvait, à propos d'un cahier de crédits supplémentaires, adopter, sans examen, une disposition de cette importance, elle proposa la disjonction de l'article qui portait cette suppression.

Le Sénat, suivant les conclusions de sa commission, s'opposa à la suppression des crédits-matières, et ce que l'on considérait déjà comme chose faite, ne se réalisa pas ; la question était encore ajournée.

C'est enfin le projet de budget de 1922 qui, reprenant la même idée, porte une nouvelle fois encore suppression des crédits-matières, déclarant, dans son exposé des motifs, que le système s'était révélé totalement inopérant.

Ce devait être la dernière des nombreuses tenta-

(1) Cf. Rapport 264 de la Commission des Finances, *Journal Officiel*, Sénat, annexes, 1921.

(2) Cette suppression incorporée dans le projet de loi n° 1869, qui est devenu la loi du 29 avril 1921, avait reçu l'adhésion de la Chambre.

tives faites dans ce sens depuis de nombreuses années. Ceux qui, depuis l'avènement du système des crédits-matières, n'avaient cessé de demander son abrogation, voyaient enfin le couronnement de leurs efforts ; la loi de budget du 31 décembre 1921 devait consacrer, en effet, la suppression définitive de l'institution des crédits-matières (1).

D'abord adoptés par la Chambre, les articles du projet du Gouvernement, qui tendaient à cette suppression, avaient été repoussés par le Sénat, conservateur des vieux usages (2) ; mais devant un nouveau vote de la Chambre, sanctionnant une deuxième fois le projet du Gouvernement, le Sénat se rendit bon gré mal gré, aux sollicitations du Gouvernement et de la Chambre des Députés, et leur accorda le vote qu'il avait pendant tant d'années refusé.

En réalité, on tenait à terminer le budget avant le 31 décembre (le fait ne s'était pas produit depuis fort longtemps) ; or, on était à la veille du 1^{er} jan-

(1) Cette suppression fut officiellement notifiée par le Ministère de la Marine, dans une circulaire du 16 janvier 1922 à MM. les vices-amiraux, commandants en chef, préfets maritimes, les directeurs des établissements hors de ports, les commandants de la Marine dans les ports secondaires, le directeur du Service hydrographique, le directeur du Laboratoire central de la Marine, le délégué des directions près le Magasin central.

(2) C'était à la résistance du Sénat que nombre de projets et de propositions de loi tendant à la suppression des crédits-matières devaient d'avoir été repoussées, tel le projet du 16 avril 1921.

vier... De plus, comme la question vint en discussion très tard dans la nuit, peu de sénateurs étaient en séance.

Sans aller jusqu'à voir là les véritables raisons qui ont motivé ce vote, peut-être est-il permis de trouver un peu inattendue cette conversion subite de la haute assemblée à la suppression d'un système qu'elle s'était fait une politique de défendre.

CHAPITRE II

Inconvénients et inutilité du Système des Crédits-Matières.

Nous avons montré, dans le chapitre précédent, les efforts que n'ont cessé de prodiguer tant l'Administration que certains parlementaires, en vue de la suppression de l'institution des crédits-matières, depuis le jour, en somme, de son avènement. Chaque fois, ces efforts se sont heurtés à une résistance passive de la part du Parlement, et le provisoire dura, consacrant ainsi une fois de plus un principe malheureusement trop célèbre de l'Administration française.

Quelles sont les raisons qui ont contribué à faire réclamer avec tant d'insistance la suppression du système des crédits-matières ? Telle est la question qui vient naturellement à l'esprit.

Nous avons vu, au cours de développements antérieurs, la situation qui était faite de par la loi aux services qui, tout en ayant épuisé leurs crédits-matières, se trouvaient, en cours d'exercice, à pourvoir à des besoins tellement impérieux qu'un prélè-

vement immédiat dans le matériel approvisionné s'imposait dans un délai parfois fort court.

La nécessité de réparer dans le plus bref délai une avarie grave, de se livrer à une réparation urgente, obligeait souvent, dans l'intérêt général, de forcer, en dehors de toute autorisation budgétaire et contrairement à la volonté préalable du Parlement, la porte des magasins, afin d'y puiser le matériel ou les ustensiles indispensables à la bonne marche des services.

Les prévisions établies annuellement et longtemps avant l'ouverture de l'exercice (1) ne pouvaient avoir qu'un caractère essentiellement relatif et étaient exposées à se voir démenties par la réalité. Comment prévoir, en effet, un an à l'avance et avec exactitude, les besoins d'un exercice dans un département tel que celui de la Marine, où l'imprévu tient une si large place ? Les besoins futurs étaient calculés mathématiquement d'après des moyennes basées sur les consommations antérieures, alors qu'ils étaient essentiellement variables avec les années. N'était-il pas absurde, dès lors, d'attacher un caractère immuable à ces prévisions, et à conditionner le fonc-

(1) On sait que le projet de budget est préparé à l'automne, voté à l'automne suivant et ne commence à recevoir son exécution qu'au 1^{er} janvier de l'année qui suit, c'est-à-dire quinze mois après son établissement, et ceci en mettant les choses au mieux, c'est-à-dire en supposant la loi de finances votée au 31 décembre.

tionnement de tout un département, à l'exacte observation des crédits-matières, alloués en réalité par le Parlement, sur la base de chiffres plus ou moins exacts, parce qu'impossibles à établir avec précision ?

Les textes réglementant l'institution des crédits-matières n'ont pas manqué de prévoir le cas d'un service qui, bien qu'ayant épuisé ses crédits, se serait trouvé en face de besoins urgents de matériel. C'est d'abord l'article 72 de la loi du 13 avril 1898 qui répond au problème par la possibilité donnée au Ministre de la Marine, de demander au Parlement, en cours d'exercice, l'allocation de crédits supplémentaires ; mais, en réalité, cette disposition ne résolvait que partiellement le problème, attendu que le besoin de matériel pouvait être tellement urgent, tellement brutal, que l'on ne pouvait, en toute évidence, ne soumettre parfois aux lenteurs de la procédure autorisée par la loi de 1898.

Aussi, est-ce judicieusement, semble-t-il, que l'article 27 du décret du 24 octobre 1910, a donné aux différents services la possibilité, au moyen de réquisitions, d'obtenir, en dehors de tous crédits, des comptables responsables, la livraison du matériel approvisionné que nécessitait leur fonctionnement.

En réalité, c'est dans ce système des réquisitions que se trouve le véritable fondement de toutes les attaques dont a été l'objet le système des crédits-matières.

« L'emploi abusif des réquisitions, a-t-on dit, est

la condamnation même du système des crédits-matières (1). »

Il est facile de s'en convaincre.

Le régime des crédits-matières a été institué par la loi de finances du 13 avril 1898, en vue de restreindre, dans les limites déterminées, par un état joint à la loi de finances de cet exercice, l'emploi des matières ou objets d'approvisionnement dans le département de la Marine.

Pour que le système fût efficace, il eut fallu que les délivrances fussent rendues impossibles aussitôt l'épuisement des crédits-matières accordés par le Parlement.

Or, pour assurer l'exécution du service, on avait du donner aux ordonnateurs le droit de réquisition, c'est-à-dire le droit de requérir des gardes-magasins, la continuité des délivrances ; on laissait ainsi à ces ordonnateurs toute latitude de dépasser les crédits alloués toutes les fois que la marche des services l'exigeait.

Cette brèche, faite au principe du respect budgétaire, se présentait avec un caractère d'autant plus grave que la détermination, à un moment donné, de l'urgence des besoins, était laissée, sous le contrôle, il est vrai, du Ministre, à la seule appréciation des services ; en somme, le pouvoir administratif était juge et partie, et c'était à lui seul qu'il appartenait

(1) Cf. Circulaire du Ministre de la Marine du 20 mars 1906.

de dire si tel événement nécessitait un prélèvement immédiat dans les approvisionnements.

Il est vrai que les délivrances effectuées sur réquisitions devaient être imputées sur les premiers crédits disponibles. Ne semblait-il pas, dès lors, que le Parlement avait la possibilité d'exercer un certain contrôle sur les utilisations insuffisamment motivées, qui avaient pu être faites au cours de l'exercice précédent, de la procédure des réquisitions ? Peut-être, mais il n'en restait pas moins que c'était un fait accompli qui était alors soumis à l'examen des Chambres ; il était, en outre, difficile au Parlement de porter, sur ce fait accompli, un jugement, étant données les conséquences techniques qu'aurait nécessitées une appréciation exacte de la régularité des motifs de la réquisition.

Enfin, même si l'irrégularité d'une réquisition avait été suffisamment évidente pour qu'elle pût être nettement établie par le Parlement, elle n'aurait eu pour d'autre résultat que d'engager la responsabilité ministérielle. Or, cette responsabilité n'aurait été le plus souvent qu'une responsabilité morale, purement fictive, en raison du temps considérable qui aurait séparé la production du fait illégal de sa découverte.

Ces raisons suffisent à montrer que pour un service déterminé, l'épuisement des crédits qui lui étaient délégués n'était pas une barrière infranchissable à ses consommations de matériel d'approvisionnement.

Créé pour des raisons excellentes et destiné à as-

souplir la rigidité du système en face de cette situation exceptionnelle, le système des réquisitions était de nature, s'il était généralisé, à ouvrir de nouveau, aux abus et aux irrégularités, une porte qui, pour être détournée, n'en était pas moins grande. Une simple signature sur une feuille de réquisition, et les crédits octroyés par le Parlement ne devenaient plus qu'une limite purement théorique ; un motif simplement vraisemblable et la volonté du Parlement était violée.

C'est contre ces conséquences possibles, conséquences qui n'ont pas manqué de se produire dans la réalité, entachées de plus ou moins de régularité (1), que se sont élevées à plusieurs reprises les commissions des finances et du budget.

C'est ainsi que M. Chautemps disait, en 1912, au Sénat, en parlant des crédits-matières (2) :

« Si le crédit est épuisé, si le Parlement n'est pas
« réuni, ou si, en raison de l'urgence, on ne fait pas
« de proposition de crédits-matières supplémentai-
« res, on procède par voie de réquisitions, c'est le
« seul procédé que l'on ait trouvé jusqu'ici pour

(1) Dès 1906, le Ministre de la Marine se voyait obligé d'envoyer une note à ses services, leur rappelant qu'il ne fallait pas perdre de vue que les réquisitions constituaient un moyen extrême qui ne devait être employé qu'avec modération et à titre tout-à-fait exceptionnel (Circulaire du 20 mars 1906).

(2) Cf. *Journal Officiel*, débats parlementaires Sénat, 21 février 1912, deuxième séance.

« contrôler le service des approvisionnements, et il
« est absolument illusoire. »

La commission des finances, dans un de ses rapports, s'exprimait, en 1921, en termes analogues (1).

« En vue de ne pas entraver la marche des services, on a du donner aux ordonnateurs le droit de
« requérir des gardes-magasins, la continuité des
« délivrances, au-delà des crédits, de telle façon que
« le système est devenu inefficace. »

En résumé, par suite de la possibilité laissée aux services consommateurs et en dernier ressort au Ministre de délivrer des réquisitions, toute l'architecture compliquée des crédits-matières aboutissait, en réalité, à un contrôle purement illusoire, et M. Henri Michel pouvait citer, en 1912, à la tribune de la Chambre, l'exemple de Toulon, qui se trouvait alors sans approvisionnements de service courant et qui avait même été obligé d'entamer jusqu'à ses réserves du stock de guerre (2).

S'il est vrai que les commissions n'ont cessé d'adresser, à l'encontre du système des crédits-matières, des critiques véhémentes, l'administration elle-même n'est pas restée étrangère aux demandes qui tendaient à sa suppression.

C'est que, en dehors de toute hypothèse d'irrégu-

(1) Cf. rapport 264, Commission des Finances, 16 avril 1921. *Journal Officiel*, annexes Sénat 1921.

(2) Cf. *Journal Officiel*, débats parlementaires Chambre, 16 février 1912, p. 324.

larité et de réquisitions délivrées dans des conditions de nécessités plus ou moins douteuses, il ressort manifestement, de l'application qui a été faite du système, que c'était une institution pour le moins inutile.

En effet, le but essentiel et primordial à atteindre de toute administration, c'est le fonctionnement normal des services ; ce qu'il faut avant tout, c'est qu'à tout moment et en tout état de cause, ceux-ci puissent s'acquitter de la mission qui leur a été donnée ; or, pour ce faire, ils doivent disposer de main-d'œuvre et surtout de matériel.

Voilà la prémisse du problème, ce auquel on ne doit à aucun prix porter atteinte.

N'est-ce pas, dès lors, un peu illogique, d'avoir créé un système dont la sanction était justement de priver les services de ce matériel ? N'était-ce pas aller directement à l'encontre de l'intérêt général, qui réside, répétons-le, dans la continuité du fonctionnement des services ? Astreindre un service à fonctionner sans le matériel dont il a besoin, équivaut, en effet, à lui interdire de fonctionner.

Raisonnablement, il est impossible de soumettre les services d'un département, comme celui de la Marine, à pareille éventualité. Aucune sanction n'est possible — autre que simplement morale — en cas d'épuisement des crédits-matières et de consommations irrégulières ; le respect dû à la volonté législative doit céder devant la nécessité d'ordre supérieur de la continuité des services.

Mais alors, ainsi dépourvu de sanction, le système n'a plus qu'une valeur toute relative ; nous ne sommes plus en face d'un contrôle préalable, comme semblerait le dire la lettre des textes, mais bien en face d'une construction complexe dont le but est simplement de mettre le Parlement devant des faits accomplis, en éclairant ceux-ci d'une lumière que ne connaissaient peut-être pas les systèmes antérieurs.

Car, en somme, le système se résoud en ces deux propositions.

Ou bien les prévisions ont été assez heureuses pour correspondre aux besoins de l'année en cours, et alors les prélèvements s'opèrent au fur et à mesure de ses besoins,

Ou bien un événement fortuit est venu les démentir (ce qui est d'ailleurs le cas le plus général), et l'intérêt général exige quand même la continuité des prélèvements.

A vrai dire, on ne voit pas très bien l'utilité d'un tel système.

Cette idée est clairement énoncée dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1922, qui s'exprime en ces termes (1) :

« L'expérience a démontré, qu'en fait, il n'existe aucune limitation de délivrances, et, à maintes reprises, les rapporteurs des commissions des Finances de la Chambre et du Sénat, ont contesté

(1) Cf. art. 58 du projet de budget de 1922.

« l'inutilité du système des crédits-matières. Le système s'est révélé à l'usage inopérant. »

Est-ce à dire que ce soient là les seules critiques qui aient été adressées au système des crédits-matières ? Non, car le système était, sur bien des points, défectueux, donnant ainsi une prise facile à de nombreuses attaques.

Nous avons vu que, conformément aux indications données par M. Krantz, qui a rapporté à la Chambre des Députés la loi de finances du 13 avril 1898, les remises de matériel étaient portées au compte des crédits-matières, parmi les opérations à décharge. Il s'en suivait que les dotations faites sur les divers chapitres des crédits-matières, étaient augmentées éventuellement par des opérations administratives, dont la plupart étaient difficiles, sinon impossibles à prévoir au moment du vote du budget.

Certains services se trouvaient même posséder parfois de ce chef un disponible sur des chapitres de crédits-matières au titre desquels ils n'avaient reçu aucune dotation.

On n'avait pas cru cependant modifier sur ce point la réglementation. En réalité, la règle du remboursement aux services d'exécution des entrées en magasins provenant des remises, très légitimes en ce qui touche les matières consommables, n'aurait pas dû être étendue au matériel non consommable remis par les bâtiments.

M. Fleury-Ravarin, dans un avis présenté à la Chambre le 30 mai 1920, a fait remarquer, à ce

propos, que les remises résultant d'un désarmement définitif auraient pu, en donnant lieu à remboursement, augmenter inopinément, dans des proportions exagérées, les dotations attribuées aux services sur les crédits d'emploi, et l'auteur concluait au versement au Trésor de la valeur de ce matériel, étendant cette règle aux remises de matériel non consommable, qu'elles provinssent des bâtiments ou des services à terre.

Autres critiques de détail : le système des crédits-matières ne pouvait fonctionner qu'à la condition que le matériel passât par les écritures du magasin ; il s'en suivait que les dépenses effectuées dans les localités où il n'y a pas de comptable de l'approvisionnement, échappaient à la comptabilité des crédits-matières.

Dans un autre ordre d'idées, on avait demandé et présenté comme une réelle simplification administrative, l'unification ou mieux la réduction à un seul par service, du nombre des chapitres budgétaires d'achats.

On faisait encore valoir, à l'encontre du système, que par la pratique de l'anti-date des ordonnances de délivrance, le Ministre pouvait affecter préalablement, à son ouverture, les crédits alloués pour un service déterminé.

Plus grave est la critique que l'on a maintes fois adressée au système des crédits-matières, en disant qu'il donnait lieu à une comptabilité complexe, et qu'il nécessitait par là la présence d'un personnel par trop nombreux.

Des écritures, au jour le jour, devaient être, en effet, établies, aggravant ainsi la tâche déjà lourde de l'Administration de la Marine.

Ce reproche, que l'on pourrait d'ailleurs adresser à nombre d'institutions administratives, prenait ici une importance toute particulière, du fait de l'inutilité même du système. Il avait, en outre, d'autant plus de force, que les exigences budgétaires réclament impérieusement, à l'heure actuelle, des compressions de dépenses, et surtout des suppressions de personnel. On entend partout demander ces réductions, et on assiste, d'autre part, à la création, par le Parlement, de comptabilités sans cesse plus rigoureuses, de formalités multiples.

N'est-ce pas un spectacle pour le moins singulier que celui d'une assemblée s'efforçant, d'une part, de réaliser des économies, allant même jusqu'à imposer des réductions susceptibles d'apporter la plus grande gêne dans la marche des services, et, d'autre part, à exagérer de plus en plus le formalisme administratif ?

Comment, en outre, approuver une politique qui consiste à surcharger les administrations de travail et à supprimer par ailleurs le personnel qui leur est indispensable pour s'acquitter de leurs obligations ?

Ne semblerait-il pas, au contraire, préférable d'adopter une politique qui, s'attaquant aux causes mêmes de l'existence du personnel, chercherait à simplifier les formalités auxquelles sont astreintes les diverses administrations ?

Du jour où le fonctionnement d'un service n'exigera plus, du fait des formalités à remplir, qu'un personnel réduit, la dépense afférente à ce service et à inscrire au budget sera par là même réduite ; ce sont là, semble-t-il, des considérations dont devrait s'inspirer tout Parlement, soucieux d'équilibrer son budget.

Quoi qu'il en soit et quelques nombreuses qu'aient été les critiques formulées à son encontre, le système des crédits-matières a pu résister, pendant près de vingt-trois ans, à de multiples attaques. La raison est simple ; elle réside dans le soin jaloux que met le Parlement à conserver les conquêtes — ou ce qu'il croit être des conquêtes — qu'il a pu réaliser sur le pouvoir exécutif.

Lorsqu'il a ou croit avoir étendu le champ de son contrôle, bien rares sont les cas où il consent à renoncer à l'usage des armes qu'il a pu se donner ; la longue résistance du Sénat, en face de toutes propositions d'abrogation du système de crédits-matières, est tout à fait caractéristique à cet égard.

Il faut, en outre, noter des considérations qui, plus profondes, pouvaient, en apparence, justifier le système des crédits-matières. Ces considérations sont les suivantes :

S'il est vrai, peut-on dire, que les crédits-matières n'offraient en réalité qu'une barrière infranchissable aux consommations du département de la Marine, n'en est-il pas de même de certains autres crédits, ceux-là traditionnels et incontestés, nous voulons parler des crédits-deniers évaluatifs ?

Ces derniers crédits ne tendent pas, en effet, à imposer aux services auxquels ils sont accordés, des limites absolues.

Ce ne sont pas des ordres adressés par le Parlement au pouvoir exécutif, mais seulement de simples prévisions de dépenses. Les chiffres alors votés par le Parlement n'ont d'autre signification que d'être l'expression de l'estimation des besoins futurs, sans lier d'aucune manière les services dans leurs dépenses respectives.

Les crédits-matières jouaient, dit-on, un rôle à peu près identique à ces crédits évaluatifs.

En réalité, ce raisonnement est vicié par la base, car aucun rapprochement ne peut et ne doit être fait entre les situations auxquelles répondent ces deux catégories de crédits.

Les crédits évaluatifs sont accordés à des services étroitement liés dans leur fonctionnement et dans leurs dépenses par des textes législatifs antérieurement votés par le Parlement.

Soit, par exemple, le service des pensions auquel sont accordés des crédits-évaluatifs ; quel que soit, à un moment donné, le montant des crédits disponibles, il doit faire droit à la demande de tout individu se présentant à lui dans les conditions requises par la loi. En réalité, la loi de budget, dans les crédits évaluatifs, se contente *d'évaluer* préalablement le montant auquel s'élèveront les sommes à payer.

Toutes autres sont les conditions dans lesquelles étaient accordés les crédits-matières. En dehors des

dispositions budgétaires. le Ministère de la Marine n'était, en effet, soumis à aucune restriction dans ses emplois de matériel ; en ce qui le concerne, les crédits-matières votés par le Parlement avaient bien le caractère des crédits limitatifs ; on ne saurait les comparer avec des crédits évaluatifs.

Il n'y a donc, en réalité, et il n'y a jamais eu, aucune raison sérieuse susceptible d'être invoquée par les partisans du système des crédits-matières. Système inutile, coûteux parce que complexe, et formaliste, il a dû de vivre jusqu'à aujourd'hui à la peur instinctive qu'a tout Parlement lorsqu'on lui parle d'abroger des moyens de contrôle qu'il détient, même lorsque ceux-ci ne sont que théoriques.

QUATRIÈME PARTIE

De la situation actuelle du fait de la suppression des Crédits-Matières.

Le projet de budget de 1922 portait, dans son exposé des motifs, que :

« La suppression envisagée des crédits-matières ne devait diminuer en aucune façon les garanties que le Parlement avait recherchées en instituant ce régime. »

Cette déclaration était-elle exacte, et quelle part de vérité contient-elle ?

Remarquons tout d'abord qu'elle est d'autant plus remarquable que, dans son article 59, la même loi édictait la suppression d'un autre moyen de contrôle parlementaire, celle du « livre bleu » (situation des approvisionnements au 31 décembre de chaque année).

Quels sont donc les autres moyens de contrôle auxquels fait allusion la citation précédente ?

Les Chambres sont encore susceptibles de trouver

des éléments de contrôle à l'heure actuelle, malgré la double suppression des crédits-matières et du « livre bleu », dans les rapports annuels publiés par le Contrôle, sur la situation des magasins de chacun des services de la Marine, rapports qui, d'après l'article 65 de la loi de finances du 26 janvier 1892, doivent être fournis annuellement aux Chambres.

C'est encore dans les Etats du quart, établis chaque trimestre dans les services d'exécution, qui forcent à faire une révision périodique des approvisionnements, et qui par suite indiquent tout le matériel inutile ou en excédent.

C'est enfin dans les travaux de la commission spéciale qu'a instituée la loi de finances de 1898, pour procéder, tous les quatre ans, à la révision des approvisionnements (1).

En outre, en vertu de l'article 43 de la loi du 17 avril 1906, les commissions des finances des deux Chambres peuvent déléguer chacune deux de leurs membres pour vérifier sur place et sur pièces, l'état des approvisionnements. Les rapporteurs du budget sont susceptibles de trouver dans les réponses fournies par les services aux demandes qu'ils leur posent, des indications précises sur leur marche respective.

(1) La Loi de finances du 31 décembre 1921 n'a, en effet, supprimé que les art. 71 et 72 de la Loi de finances du 13 avril 1898. Elle en a laissé subsister les articles 66, 67, 68, 69.

Tels sont les moyens de contrôle dont dispose actuellement le Parlement.

Malgré leur nombre, leur efficacité est relative, et ce caractère leur est commun, d'être tous des contrôles à postériori.

Or, dans un régime parlementaire, ne pouvant mettre pratiquement en jeu que la responsabilité politique des ordonnateurs, le contrôle à postériori n'a qu'une valeur limitée parce qu'elle est strictement morale. Ne semble-t-il pas, en outre, qu'il y ait quelque injustice à sanctionner par la responsabilité morale des Ministres, des irrégularités qui sont le plus souvent commises par les administrateurs placés sous leurs ordres, et qui sont en fait irresponsables.

Le contrôle à postériori n'a pas le pouvoir d'éviter les irrégularités et les abus ; il ne fait que les souligner et attirer sur eux l'attention du Parlement ; il faut reconnaître que c'est là un bien médiocre résultat, et qu'il y a peut-être lieu de désirer des garanties plus efficaces.

Ces garanties plus efficaces, on a tenté de les établir en matière d'approvisionnements de la Marine, en 1898, par l'institution des crédits-matières. Ceux-ci, théoriquement du moins, apportaient, en effet, une barrière préventive aux consommations immodérées de matériel approvisionné. Le Parlement imposait préventivement sa volonté aux services d'exécution. Nous avons vu, hélas, que nécessairement dépourvu de sanction, le système n'avait pas répondu aux espérances qu'il avait suscitées, et qu'il fut

abrogé en 1921 comme une institution inutile et inefficace.

Devant cet échec, et dans la nécessité qu'il y a, semble-t-il, à ne pas laisser sous la seule menace d'un contrôle à postériori, l'immense fortune matières du département de la Marine, à la disposition discrétionnaire du Ministre, il convient de se demander dans quel sens il serait préférable de rechercher la solution définitive de ce grave problème jusque là irrésolu.

Et d'abord : la faillite du système des crédits-matières préjuge-t-elle de la question du contrôle préventif ? Peut-on, en d'autres termes, imaginer un système qui, de même nature, quoique différent de celui des crédits-matières, réaliserait le but que celui-ci s'est vainement efforcé d'atteindre.

On se souvient du système communément appelé du « fonds de roulement », que nous avons assez longuement analysé dans la première partie de cette étude, et dont nous avons essayé de montrer les avantages. Ne conviendrait-il pas de remettre à l'ordre du jour l'instauration de ce système et de se ranger aux conclusions de tant de commissions et de tant de techniciens, qui, comme nous l'avons dit, ont été si obstinément méconnues ?

Sans revenir sur les avantages de ce système, nous nous bornerons à faire un rapide exposé de quelques critiques qui lui ont été adressées, malgré ses avantages manifestes, par des personnalités particulièrement compétentes dans les questions maritimes ; nous

serons mieux à même d'apprécier ensuite l'avenir qui semble être encore réservé à ce projet déjà vieux de quarante ans.

En 1884, on a commencé à s'attaquer au principe de la fixité du « fonds de roulement » ; on attira l'attention à la commission de la comptabilité de la Marine, sur l'intérêt qu'il y aurait à faire à cet égard une certaine discrimination entre les divers approvisionnements. S'il est vrai, disait-on, que pour certains services, tels que ceux des vivres et de l'habillement, l'urgence est pour ainsi dire normale, en raison des exigences d'une mobilisation, il semble que pour les approvisionnements du service des constructions navales, on pourrait faire exception au principe de la fixité, étant données les facilités fournies par l'industrie.

On invoqua, en outre, l'impossibilité pour le « fonds de roulement » de rester toujours identique, car, si les valeurs matérielles et financières s'y trouvent être confondues pour former un seul total, et si les secondes ne sont susceptibles d'aucune dépréciation, en serait-il de même des premières ? N'est-il pas au contraire évident que, par le seul fait de leur achat, surtout pour les objets spéciaux qui ne sont pas usités dans le commerce (ce qui aurait été le cas le plus fréquent) les matières et objets seraient destinés à subir, dès le moment de leur livraison, une perte immédiate et impossible à conjurer, de sorte que l'on ne pourrait espérer les revendre au cas où ils resteraient inemployés, au prix qu'ils au-

raient coûté. On alla même jusqu'à soutenir que cette simple constatation suffisait à ruiner toute l'économie du « fonds de roulement », car, disait-on, si l'invariabilité du fonds n'est pas réelle, tout le système n'est que chimère. Or, par suite de la dépréciation du matériel qui contribuerait à constituer ce fonds, il est certain qu'il y aurait toujours inégalité entre la valeur exprimée par les écritures et celle que donnerait l'estimation des existants, si on était dans la nécessité de les vendre (1).

Dans un article paru dans la revue politique et parlementaire de 1898 (2), nous trouvons une autre critique à l'adresse du « fonds de roulement ». L'auteur insiste sur le caractère essentiellement relatif des avantages du système, en ces termes : « Malgré l'adoption du système du fonds de roulement, on continuerait à inscrire au budget des crédits d'achats, afin de permettre aux services de se procurer à l'extérieur des objets qui ne se trouvent pas dans le stock normal des approvisionnements, le stock du fonds de roulement ne pouvant pas toujours fournir aux ingénieurs tout l'assortiment d'objets dont ils pourraient avoir besoin. »

(1) Cf. Note de M. l'Inspecteur Camenen, à la séance du 21 Septembre 1896, de la « Sous Commission de la Commission extra-parlementaire de la Marine pour recevoir les avis de la région de Lorient ».

(2) Cf. « Budget de la Marine pour 1898 », revue politique et parlementaire 1898 15, page 336 et s...

C'est dire que tous les vices inhérents à ces crédits-d'achats ne cesseraient pas d'exister, même sous un tel système. « En outre, continue l'auteur, quelles
« seraient les conséquences si, en pratique, on faisait
« supporter à ces crédits-d'achats des dépenses qui,
« dans les prévisions de l'Administration, devraient
« se traduire par un remboursement au stock d'ap-
« provisionnements, à effectuer sur les crédits d'em-
« ploi ? »

Plus graves, et surtout de portée plus générale, sont les critiques formulées à la commission extra-parlementaire de la Marine de 1894-97, par M. Chatelain, à l'encontre de l'application à la Marine, du système du « fonds de roulement ».

Ses principaux arguments étaient les suivants :

« Ce système, disait-il, pratique peut-être dans
« l'administration des chemins de fer de l'Etat, n'est
« pas susceptible d'une application utile et simple
« dans la Marine. Les chemins de fer de l'Etat s'ap-
« provisionnent d'un petit nombre d'articles toujours
« les mêmes ; dans la Marine, au contraire, le nom-
« bre des articles en approvisionnement est très
« élevé ; les changements sont incessants par suite
« des progrès de l'armement : on aboutirait à des
« condamnations importantes, et qui ne seraient pas
« imputables, quoi qu'on fit, aux services d'exécu-
« tion. Par conséquent, la théorie d'un capital d'avan-
« ces, qui, une fois donné, resterait immuable, est
« incompatible avec l'existence de stock de ravi-
« taillement ou d'armes, exposés à se détériorer et à

« se démoder. » (M. Chatelain reprenait ainsi l'argument analysé plus haut et déjà formulé à la commission de la comptabilité de la Marine de 1884).

« En outre, continuait M. Chatelain, il n'est pas « vrai de dire que par le système du « fonds de « roulement », on obtienne une comptabilité unique, « faisant ressortir tous les résultats de l'exploitation : « on n'en serait pas moins tenu d'avoir une comptabilité matières et une comptabilité travaux, faisant « ressortir, la première la situation des comptables « vis-à-vis de contrôles dont ils peuvent relever, la « seconde le résultat économique de l'emploi aux « travaux des éléments matières et main-d'œuvre.

En outre, le système du « fonds de roulement », pour M. Chatelain, ne constitue pas un moyen infaillible d'empêcher les services d'épuiser hâtivement, et par conséquent dans de mauvaises conditions, leurs crédits disponibles en fin d'exercice.

Les services techniques dans ce système deviennent intéressés, non pas à la bonne gestion du service des approvisionnements, mais seulement à l'établissement de prévisions exactes.

« Rien enfin, déclare M. Chatelain, ne serait changé « aux errements actuels, l'administration incompétente techniquement se bornerait à un rôle d'enregistrement, et serait officiellement responsable, sans « que d'ailleurs sa responsabilité puisse jamais être « actionnée. »

Tels sont les arguments sérieux que M. Chatelain faisait valoir à l'encontre de l'adoption d'un tel système.

Il convient de noter également une difficulté soulevée par M. de Blignières, à la commission extraparlamentaire de la Marine de 1894-97 (1).

Que se passerait-il au cas où les crédits-matières, sous le régime du « fonds de roulement », viendraient à être épuisés avant la fin de l'exercice ?

Les directions ayant épuisé leurs crédits, ne pourraient plus rien se procurer auprès des magasins, puisque l'argent leur ferait défaut pour payer. Devraient-elles congédier leurs ouvriers, plutôt que de les conserver inoccupés lors même qu'elles disposeraient de crédits-salaires suffisants ?

M. de Blignières, partisan convaincu du système du « fonds de roulement », proposait lui-même une solution à la difficulté d'application qu'il entrevoyait.

Cette solution était la suivante :

« Si, en fin d'année, par suite de circonstances imprévues, les crédits-matières inscrits au budget se trouvaient épuisés, il pourrait être fait droit aux demandes en matières des services consommateurs, au moyen d'avances imputables sur le capital d'approvisionnements.

« Ces avances, dont le montant ne pourrait, en aucun cas, excéder le total des crédits supplémentaires demandés au Parlement, sur les chapitres matières, devraient être autorisées par décret.

« En outre, ces prélèvements sur le capital appro-

(1) Séance du 13 Novembre 1895.

« visionnements ne seraient autorisés par décret, que
« lorsque le projet de loi portant demande de cré-
« dits supplémentaires, aurait été déposé au Par-
« lement. »

La solution était en réalité imparfaite, car, par cette réserve apportée à la rigidité du principe, un moyen était donné au Ministre d'opérer des consommations, sous la seule sanction d'un contrôle à posteriori : or, nous avons vu, dans les développements qui précèdent, ce que vaut en réalité un contrôle à posteriori.

Comme dernière critique du système du « fonds de roulement », nous signalerons enfin un article paru dans la Revue politique et parlementaire de 1910 (1). L'auteur de cet article estime que c'est une profonde erreur que de comparer les Chemins de fer de l'Etat, par exemple (2), où les prévisions d'emploi peuvent se faire d'une façon assez sure pour qu'une très faible partie de ce matériel risque d'être immobilisée en magasins, pour être vendue à vil prix au bout de quelques années, avec la Marine, qui ne pourrait que subir, du fait de son « fonds de roulement », des pertes importantes. La Marine n'est pas, en effet, une institution industrielle du même

(1) Cf. Article de M. Ferrand, dans Revue politique et parlementaire de 1910, T. 63, p. 225.

(2) L'exemple des chemins de fer de l'Etat et de leur fonds de roulement, avait été souvent invoqué, notamment en 1897, à l'appui du projet de « fonds de roulement » de la Marine,

genre ; sans doute, charbon, farine, huiles de graissage, sont des articles d'une consommation courante et certaine, mais, à côté, il y a un intérêt immense à munir d'avance les arsenaux de tout un matériel de rechange et de réparation ; or, quoique ce matériel lui soit indispensable, un bâtiment pourra fournir une longue carrière sans utiliser les matières approvisionnées.

Pour nombreuses qu'elles soient, toutes ces critiques ne sont pas d'une égale portée.

Certaines, en effet, ne font qu'énoncer certains petits défauts du système, sans s'attaquer à son principe même. C'est ainsi que certains auteurs ont demandé qu'il soit fait parfois exception au principe de la fixité du fonds ; que d'autres ont déclaré que l'invariabilité était chose difficile, sinon impossible, à réaliser ; ce sont là, semble-t-il, des questions de détail qui n'auraient, croyons-nous, qu'une importance infime si le système devait être un jour appliqué, quelques amendements, en effet, pourraient heureusement assouplir la rigidité du principe et faciliter sa mise en pratique ; pour reprendre, par exemple, le dernier argument analysé ci-dessus, il serait facile, pour en diminuer singulièrement la valeur, de faire un juste départ entre les matières, seul le matériel d'emploi certain resterait, jusqu'au moment de l'emploi, à la charge du « fonds de roulement », le reste du matériel ne serait à sa charge qu'au moment de l'achat, et serait remboursé, suivant les possibilités budgétaires, dans un délai mi-

nimum d'un an par exemple, par les chapitres d'achats, au compte des bâtiments ou des magasins, de ce matériel d'emploi incertain.

D'autres reproches encourus par le « fonds de roulement » sont plus graves, tels sont ceux qui lui ont été adressés par M. Chatelain, et il ne semble pas que l'on ait jamais répondu de façon décisive à sa forte argumentation.

Dans le système du « fonds de roulement », comme dans celui des crédits-matières, la question se ramènerait toujours en réalité à cette double alternative.

Ou bien, d'une part, les prévisions auront été établies assez judicieusement, ou mieux avec assez de chance, pour répondre exactement aux besoins de l'exercice, et le système est inutile.

Ou bien, les prévisions et les crédits alloués seront trop étroits, et alors, qu'il y ait eu emploi régulier ou non, l'intérêt supérieur de la bonne marche des services exigera, tout en la constatant, de confirmer l'irrégularité et de continuer les délivrances de matériel suivant les exigences des services.

La grande erreur, nous semble-t-il, est d'avoir voulu et de vouloir encore aujourd'hui limiter globalement et par une barrière générale et infranchissable, les consommations de matériel. La vérité réside dans le contrôle de chaque délivrance, de façon que chaque délivrance ne soit faite que sur une demande sérieusement motivée. Lorsqu'un besoin réel, impérieux, est à la base d'une délivrance de matériel, il

est du devoir du Parlement de la confirmer ; malgré les illégalités qui peuvent l'entacher, cette délivrance doit être effectuée. La surveillance parlementaire ne doit pas se contenter de se manifester une fois l'an par le vote de prévisions plus ou moins exactes et la sanction de chiffres plus ou moins heureusement établis.

En réalité, toute tentative consistant à vouloir enserrer l'Administration dans des liens trop étroits, et dans des limites par trop strictes, libre à celle-ci de faire ensuite l'emploi qu'elle veut des crédits alloués, est condamnée à un échec certain. Ce n'est pas du contrôle efficace qu'elle instaurera, elle n'aboutira qu'à gêner les administrations consciencieuses, sans apporter, par ailleurs, aucune entrave à celles qui sont moins soucieuses de leurs devoirs.

Le contrôle à postériôri étant manifestement inefficace, le contrôle préventif ne pouvant aboutir qu'à des désillusions, nous sommes ainsi amenés à nous demander s'il n'y aurait pas place, comme troisième solution de notre problème, à une troisième nature de contrôle, le contrôle permanent du fonctionnement des services.

Avec cette troisième solution, l'investigation du Parlement ne se ferait ni avant l'ouverture de l'exercice, ni après sa clôture, mais pendant toute sa durée. Se manifestant à tous les instants, elle porterait pour ainsi dire sur tous les actes importants d'administration et d'exécution.

Disons tout de suite que cette investigation du

Parlement pourrait se faire, soit directement par l'intermédiaire d'organes tirés de son sein, soit indirectement par le renforcement des pouvoirs de certains rouages administratifs déjà existants.

Certains auteurs, en prenant comme point de départ le droit d'examen et le pouvoir modérateur reconnu au Ministre des Finances, sur la gestion financière de ses collègues, demandent en matière budgétaire et plus spécialement en matière d'approvisionnements de la Marine, le développement de ses prérogatives et la création en sa faveur d'un véritable droit d'intervention et de contrôle. Ce droit s'exercerait par des Inspecteurs spéciaux, nommés par le Ministre des Finances, et ne dépendant que que de lui.

D'autres auteurs, en s'inspirant des idées émises dans les débats parlementaires qui ont présidé à l'organisation législative du corps de Contrôle de la Marine, déclarent qu'il est possible de le concevoir, doué d'un pouvoir de surveillance encore plus étendu, afin d'arrêter à temps toute mesure financière susceptible de compromettre l'équilibre du budget (1).

Certains enfin, partant du rôle actuel de la commission du budget qui examine une fois l'an la situation des dépenses engagées, et s'en inspire pour corriger les prévisions du département, voudraient

(1) Cf. Le « Contrôle du Parlement sur le budget de la Marine, par MM. Beriel, Lachenaud, Soleil.

que les Chambres elles-mêmes puissent déléguer à une fraction d'entre elles, le pouvoir d'exercer d'une manière continue le contrôle des différentes opérations du département. On aboutirait ainsi à la création d'un bureau de comptabilité parlementaire qui suivrait pas à pas la gestion de l'Administration, en informerait le Parlement, et dont les indications opportunes permettraient d'éviter tout dépassement de crédits.

A vrai dire, ces différentes idées ont été présentées par leurs auteurs comme des moyens susceptibles de porter un remède efficace aux abus entraînés par l'exécution du budget, et ce n'est que par déduction du cas général au cas particulier, que nous les envisageons actuellement comme pouvant résoudre le problème des approvisionnements de la Marine.

Les deux premières conceptions ne nous retiendront que peu, la dernière plus intéressante et de portée plus efficace, attirera davantage notre attention.

Accroissement des pouvoirs du Ministre des Finances. — Le remède, d'après les partisans de cette doctrine, serait de fortifier l'autorité et d'augmenter les prérogatives actuelles du Ministre des Finances. Chargé d'établir l'équilibre budgétaire, dit-on, celui-ci doit logiquement être chargé de le maintenir.

En 1897, la commission du budget émettait un avis favorable à ces idées. « Le Ministre des Finances, disait-elle, doit réellement tenir dans ses mains le budget de l'Etat. »

En 1902, M. Hublard, rapporteur du budget des Finances, concluait : « à la nécessité de centraliser
« entre les mains du Ministre du Trésor, le Contrôle
« des crédits-employés, seul moyen de faire conver-
« ger tous les services généraux du pays vers une
« même politique d'économie et d'ordre financier. »

Le 19 mai 1903, M. Gérald affirmait la même conception par le dépôt sur le bureau de la Chambre de la proposition suivante :

« Dans chaque Ministère, un Agent nommé par
« le Ministre des Finances et placé sous son autorité
« directe, est chargé de contrôler l'emploi des cré-
« dits (1). Tous les agents comptables sous ses or-
« dres ne relèvent que du Ministre des Finances. Ils
« assurent la direction et l'exécution des services de
« la comptabilité publique dans chaque Ministère.
« Les propositions ayant pour conséquence d'enga-
« ger des dépenses nouvelles, ne seront soumises à
« l'approbation du Ministre qu'après avoir été visées
« par le service du Contrôle. »

C'est, sous l'influence de ces idées, que les attri-

(1) Ces agents se seraient distingués des contrôleurs des dépenses engagées créés par la loi du 26 Décembre 1890, sur deux points : tandis que ceux là surveilleraient l'emploi qui serait fait des crédits alloués, ceux-ci ne s'assurent seulement que les dépenses ne dépassent pas la limite des crédits budgétaires. D'autre part, les contrôleurs actuels n'exercent aucun contrôle sur les ordonnances de délivrance de matériel, tandis qu'on reconnaîtrait ce pouvoir aux agents prévus dans le projet du 19 Mai 1903.

butions des contrôleurs des dépenses engagées n'ont cessé d'être développées depuis 1890.

A l'heure actuelle, une proposition de loi de M. Louis Marin, déposée à la Chambre le 28 décembre 1921, votée à la Chambre sans débat à l'unanimité et au Sénat sous la réserve de quelques modifications de détail, a pour but de codifier et d'organiser encore plus fortement le contrôle des dépenses engagées. C'est ainsi qu'elle aurait pour effet, si elle doit être définitivement adoptée par la Chambre, de soumettre la nomination des contrôleurs à la seule décision du Ministre des Finances. Le choix de celui-ci devant obligatoirement se porter sur un fonctionnaire de son département (1).

En outre, aucun engagement de dépenses ne pourrait former titre contre le Trésor si, émanant d'un ordonnateur principal, il n'était revêtu du visa du contrôleur des dépenses engagées, ou si émanant d'un ordonnateur secondaire, il ne portait l'attestation certifiée par cet ordonnateur qu'il a été pris en exécution d'une ordonnance de délégation ou d'une autorisation revêtue du visa du contrôleur des dépenses engagées. En somme, on aboutirait à la constitution d'un contrôle des dépenses engagées sous la responsabilité totale du Ministre des Finances.

(1) A l'heure actuelle, le contrôleur des dépenses engagées du département de la Marine, est choisi parmi les fonctionnaires de ce ministère.

Ce système envisagé au point de vue de l'Administration de la Marine et étendu aux ordonnances de délivrances de matériel, qui sont en réalité de véritables engagements de dépenses, donnerait-il d'heureux résultats ?

Il est bon tout d'abord de rappeler les craintes qui furent émises par M. de Lasteyrie, ministre des finances, à la séance du 14 mars 1922, au Sénat, lors de la discussion, au sein de la Haute assemblée, de la proposition de loi de M. Louis Marin. M. de Lasteyrie déclara que c'était peut-être une tâche lourde et semble-t-il une erreur, que de confier à des agents du Ministre des Finances, tels qu'à des inspecteurs des finances, le contrôle des dépenses d'un département comme celui de la Marine, tandis que de nombreux contrôleurs appartenant à des corps de contrôle spécialisés et compétents ont pour mission unique de surveiller l'exécution du budget de ce Ministère, avec des moyens d'action qu'un fonctionnaire des finances ne pourra jamais avoir.

D'une façon plus générale, M. Chatelain, dans son ouvrage sur le contrôle de l'administration de la Marine (1), a très justement critiqué cette doctrine de l'accroissement des pouvoirs du Ministre des Finances. Il montre que ce serait la réapparition inattendue du contrôleur général et du surintendant général des Finances, anachronisme que rien

(1) Cf. M. Chatelain, *Contrôle de l'administration de la Marine* (1903 page 1971-79).

ne motive. Car s'il était aisé au XVII^{me} d'apporter de sérieuses économies dans l'administration, en attribuant au contrôle général de grands pouvoirs et une domination effective sur la machine gouvernementale, relativement simple, aujourd'hui où cette machine est si compliquée, la chose ne serait plus possible. En outre, étant donné qu'il ne suffit pas de vérifier des comptabilités pour contrôler avec efficacité des services, qui construisent, arment et réparent des bâtiments de guerre, mais qu'il importe surtout de contrôler l'emploi économique du personnel, du matériel et des fonds, c'est-à-dire de suivre, dès leur origine, tous les actes administratifs, l'introduction d'Inspecteurs des Finances dans un ministère comme la Marine, et la centralisation des moyens de contrôle aux mains du Ministère des Finances, risqueraient fort pour le surplus de demeurer une réforme vaine et stérile.

Accroissement des pouvoirs du corps de contrôle de la Marine. — Se rendant à ces arguments, d'autres auteurs en sont venus à voir les possibilités du contrôle tant cherché dans l'augmentation des attributions actuelles du corps de contrôle du département de la Marine.

Peut-on raisonnablement songer à faire de ce corps l'instrument d'un contrôle suspensif, c'est-à-dire à accorder aux Contrôleurs de la Marine une véritable faculté de veto ?

Il semble que non, car ce serait les soustraire à l'autorité du Ministre, leur chef. Ce serait élever en

face de l'autorité du Ministre, au sein du département, une autre autorité, celle-là émanée de ses propres inférieurs hiérarchiques. Une telle innovation violerait, en outre, la Constitution de 1875, en vertu de laquelle est seul juge de la responsabilité du Ministre, le Parlement lui-même.

Il n'en est pas moins vrai qu'il serait permis d'attendre les plus heureux résultats d'une communication plus large au Parlement, des rapports de ce corps de contrôle. La communication des rapports annuels existe bien depuis 1893, sur le désir même qui en fut exprimé à cette époque par la commission du budget, mais de sérieux progrès seraient encore à réaliser dans ce sens ; il faudrait, croyons-nous, l'étendre à tous les dossiers de la Direction du Contrôle (rapports du Contrôle résidant ; rapports sur la situation des approvisionnements ; études de toutes natures, économiques, administratives, comptables). Ces documents pourraient être utilement communiqués aux membres de la Commission du budget et même à tous les autres représentants des deux Chambres.

Il faut d'ailleurs remarquer, qu'avec la généralisation de cette pratique, on aboutirait, non pas à la continuité du contrôle parlementaire pendant l'exécution du budget, mais à un contrôle intermittent, ce contrôle ne s'exerçant qu'aux époques où la commission du budget connaîtrait les observations du Contrôle de la Marine.

Il apparaît, dès lors, que le contrôle du Parle-

ment continuerait à être, comme aujourd'hui, purement et simplement, un contrôle à postériori, et que le seul progrès réalisé serait d'avoir rapproché l'examen du Parlement de la production des éléments qui en sont l'objet.

Certains auteurs tiennent pour médiocre l'avantage qui serait susceptible d'en résulter, et le seul contrôle vraiment efficace, disent-ils, réside non pas dans ces contrôles plus ou moins indirects et intermittents, mais dans le contrôle permanent et direct du Parlement sur les services d'exécution. C'est par ses organes propres que le Parlement doit entrer en rapport avec ceux-ci ; alors seulement, il sera sûr que sa volonté sera respectée, et que la marche des services sera exempte d'irrégularités.

Création de Commissions parlementaires permanentes de contrôle. — L'idée de confier à des commissions permanentes, élues par les Chambres, le soin de suivre l'exécution du budget, n'est pas neuve ; et déjà, sous la Révolution, elle fut mise en pratique dans la plus large mesure. Les décrets des 17, 29 septembre 1791, des 13 janvier, 3, 8, 12 février 1792, la Constitution du 26 juin 1793 (1) et celle du 5 fructidor an III, créèrent un Bureau de comptabilité, destiné à s'assurer de plus près de l'emploi donné aux crédits. Supprimés avec le Consulat, ces Comités permanents devaient renaître avec l'Assem-

(1) Cette constitution n'a jamais été appliquée.

blée Nationale de 1848 ; quinze Comités permanents, comprenant chacun soixante membres, furent créés, mais, pour la deuxième fois, l'échec d'une telle tentative fut consacré par l'Assemblée Législative qui, en mai 1849, supprima définitivement l'institution.

Pour avoir ainsi échouée, la question n'était pourtant pas épuisée. De nos jours, en effet, quelques propositions de loi se sont efforcées, à plusieurs reprises, de faire revivre cette idée.

Pour ne signaler que les principales de ces propositions, nous citerons une proposition de loi de M. Brisson, en date du 19 juillet 1881 ; cette proposition devait être reprise par la suite, le 18 novembre 1882, par M. Armand Rivière.

En outre, deux propositions de loi de M. Bozerian, respectivement en date du 14 mai 1895 et du 5 février 1896.

Enfin, un projet de résolution, déposé par M. Adrien Viber, le 18 mars 1907. Ce projet de résolution tendait à la nomination d'autant de commissions permanentes de contrôle qu'il y a de ministères et de sous-secrétariats d'Etat.

Quels sont les arguments que font valoir les défenseurs actuels de ce système ? Ils reposent tous sur cette constatation que « le vote du budget est un leurre si les Chambres se désintéressent de son exécution. »

La Cour des Comptes, chargée exclusivement de juger la comptabilité, n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs ; elle n'a pas le droit de rechercher si

l'ordonnateur fait un bon ou mauvais usage des crédits qui lui sont alloués, et ainsi, le contrôle de l'usage des crédits alloués n'est fait par personne, et le contrôle de l'exécution des décisions parlementaires et de l'utilisation des fonds budgétaires n'existe pas (1).

Une phrase de M. Henri Brisson est tout à fait remarquable à cet égard.

« La Chambre discute des prévisions, vote des dépenses probables, mais, en réalité, la dépense faite ou qui se fait lui échappe. Nul n'est là pour vérifier si la pensée qui a présidé à la confection du budget a été fidèlement obéie. La multiplicité des comptes présentés les soustrait d'ailleurs à une investigation sérieuse, et le législateur, lorsqu'il règle un exercice, entérine purement et simplement des résultats. »

De cette constatation à en venir à l'idée de l'établissement d'un contrôle permanent du Parlement, s'exerçant dans toutes les branches de l'administration publique, il n'y avait qu'un pas. Ce pas fut vite franchi et on émit de bonne heure cette idée d'un contrôle permanent et obligatoire du Parlement, « s'exerçant par l'intermédiaire de commissions spéciales, ayant les mêmes pouvoirs illimités qu'une commission d'enquête et tenues à des rapports ré-

(1) Cf. Article de M. Albert Revillon, dans *Revue de science et de législation financière* de 1907 sur le contrôle du budget.

guliers à dates fixes, commissions qui seraient placées sous l'autorité du président de la Chambre de la commission du budget et de la commission des économies. »

Sous la Révolution, le système fut appliqué avec tant d'exclusivisme que le pouvoir exécutif, devenu impuissant et inutile, s'évanouit bientôt. Pendant dix-huit mois, du 1^{er} avril 1794 au 8 novembre 1795, la France n'eût plus de ministres, la commission des Finances régnant seule à leur place. Les conséquences excessives tirées de cette idée pourtant juste en elle-même, avaient abouti à l'annihilation complète du pouvoir exécutif, résultat qui peut paraître pour le moins critiquable.

De conception plus heureuse, semble-t-il, est la théorie moderne de l'accroissement du nombre et du pouvoir des commissions législatives.

Ce que l'on veut aujourd'hui, en effet, ce n'est pas instaurer un régime de confusion des pouvoirs, accumuler tous les pouvoirs entre les mains d'un seul organe, le Parlement, c'est, au contraire, respecter la libre initiative du Pouvoir exécutif, tout en soumettant celui-ci à un contrôle plus actif. Les exagérations de la Révolution, exagération inhérente à tout pays qui apprend à se gouverner, ont fait leur preuve : le régime parlementaire s'est révélé le mode de gouvernement le plus favorable à la liberté des individus, à la bonne marche de l'Administration ; toute tentative qui voudrait s'attaquer au régime actuel de l'égalité des deux pouvoirs exécutif

et législatif, en soumettant l'un à l'autorité absolue de l'autre, serait d'une politique rétrograde et, semble-t-il, dangereuse.

Aussi bien, est-ce un caractère différent que revêtent les propositions formulées actuellement, en vue de l'établissement de commissions parlementaires permanentes de contrôle.

Le Parlement, considéré en bloc, ne peut apprécier avec une égale compétence les mille questions que soulève l'administration de la chose publique, et pour prendre l'exemple qui nous intéresse plus particulièrement, nombre de parlementaires, pourtant soucieux de leurs devoirs, ne possèdent pas les connaissances techniques suffisantes pour juger, avec sûreté, l'administration qui est faite par le Ministre de la Marine, des approvisionnements de son département.

Ne conviendrait-il pas, dès lors, que les parlementaires, réunis en de nombreuses commissions, se spécialisent dans telle ou telle matière, pour laquelle les indiquent plus particulièrement leurs travaux passés, et que chaque ministre puisse trouver en face de lui, jusque dans les moindres détails, des juges avertis et compétents ?

Ce résultat ne pourrait être obtenu qu'en scindant les commissions actuelles, qui, pour nombreuses qu'elles soient, ne sont pas encore assez spécialisées pour suivre avec efficacité le fonctionnement des différents services.

C'est ainsi que la commission du budget, en raison

de l'importance excessive de ses attributions, n'a pas le temps d'examiner les comptes des exercices passés, et avec suffisamment de soin, les propositions de dépenses. Bien plus, sa documentation et ses renseignements sont pour ainsi dire inexistantes sur l'emploi qui est fait des crédits alloués par le Parlement à chaque Ministre.

Spécialisées, les commissions pourraient exercer des enquêtes permanentes sur tous les faits administratifs ; elles contrôleraient ainsi avec continuité la marche de tous les services publics, s'assurant que le meilleur emploi est fait des deniers publics (1).

Comme le déclare M. Albert Revillon, dans un article déjà cité, le Parlement, souverain en matières budgétaires, devrait choisir dans son sein des inspecteurs et des enquêteurs permanents ; les Ministres ont leurs contrôleurs, le Parlement devrait avoir les siens.

Avec un tel système, les parlementaires se tiendraient jour par jour au courant de la vie financière du pays. Tout en n'intervenant à aucun moment dans les décisions des Ministres, ils seraient avertis de toute violation de la loi budgétaire, non seule-

(1) Un rapporteur du budget signalait, il y a quelques années, que la Marine était approvisionnée pour plus de 72 ans, en baignoires pour malades, en bonnets de coton et en meubles pour chambres d'officiers. Cf. en outre les déclarations de M. Henry Bérenger, rapporteur général de la Commission des Finances, à la séance du Sénat du 14 mars 1922.

ment dans sa lettre, mais dans son esprit ; aucune irrégularité ne pourrait leur échapper (1).

Quelque séduisante que soit cette conception, elle n'a pas manqué de soulever de sérieuses critiques, elle serait, dit-on, incompatible avec les principes de notre droit constitutionnel et administratif ; en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, elle apparaîtrait comme un empiètement du législatif sur l'exécutif. Confier aux Chambres la gestion financière du pays serait faire passer aux mains du Parlement toute l'administration.

Que convient-il de penser de cette argumentation ?

Nous avons déjà dit dans quel sens il fallait comprendre les propositions actuelles, qui tendent à l'accroissement des pouvoirs du Parlement ; loin de mettre obstacle à la libre initiative de l'exécutif, elles n'ont pour but que de faciliter le contrôle parlementaire, le Gouvernement restant libre de gérer à sa guise les crédits qui lui ont été alloués.

Le principe de la séparation des pouvoirs ne sera pas violé du fait de leur adoption, le Ministre sera toujours libre d'agir, suivant ses propres conceptions ; en aucun cas, une autorité étrangère ne viendra lui dicter ses actes, en aucun cas il ne se heurtera à des prohibitions absolues.

La seule conséquence de l'adoption d'un tel système serait de rendre plus efficace la menace du

(1) Cf. Hubbard, rapport sur le budget des finances de 1902.

contrôle parlementaire, en raison de la permanence et de la continuité de celui-ci ; d'une part, aucune atteinte ne saurait être portée au principe de la séparation des pouvoirs et, d'autre part, un grand progrès serait réalisé dans le respect qui est dû au principe non moins important du contrôle budgétaire.

CONCLUSION

En matière d'approvisionnements de la Marine, le système des commissions permanentes de contrôle trouverait, semble-t-il, une heureuse application.

D'une étude aride, souvent délicate, et donnant lieu à une comptabilité complexe, les commissions parlementaires actuelles sont des organes ne pouvant s'intéresser d'une façon active et efficace à leur gestion, en raison de la multiplicité de leurs travaux et de leurs attributions.

La légitimité et la régularité des délivrances de matériel, motivées par des besoins techniques, ne peuvent être appréciées que par des techniciens, ou, du moins, par des hommes compétents. Ces hommes compétents, le Parlement les obtiendra par la spécialisation de ses organes de contrôle. Une commission de dix membres, composée de dix parlementaires compétents, ferait un travail plus utile en cette matière que des assemblées de plus de 600 membres, ceux-ci ignorant pour la plupart les détails de la marche des services dont ils ont à contrôler le fonctionnement.

La loi du 31 décembre 1921, en supprimant les crédits-matières, donne un intérêt nouveau aux projets de réforme émis en matière d'approvisionnements de la Marine.

La fortune matières du département de la Marine est immense, on ne peut raisonnablement la laisser à la seule disposition des services eux-mêmes, même à charge pour ceux-ci de se soumettre à un contrôle après coup. Le contrôle à posteriori est inefficace, il n'évite pas les abus. Le contrôle préventif, à lui seul, n'est pas un obstacle absolu aux irrégularités que le Parlement est un jour ou l'autre dans l'obligation de confirmer ; un système nouveau se présente, le contrôle permanent exercé par des commissions compétentes, juste dans son principe, sa mise en application serait de nature, croyons-nous, à faire régner plus d'ordre et plus de régularité dans la gestion financière de la chose publique ; c'est dans ce sens qu'il convient, semble-t-il, de rechercher les bases du système de demain.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
Paris, 25 avril 1922.

GASTON GÈZE.

Vu : *Le Doyen*,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le Contrôle du Parlement sur l'emploi des approvisionnements de la Marine. Les efforts qui ont été faits pour le faciliter de 1880 à 1898.	11
CHAPITRE I. — <i>Le contrôle du Parlement avant 1887.</i>	11
CHAPITRE II. — <i>Systèmes de contrôle proposés de 1880 à 1898. Le système du fonds de roulement.</i>	19
CHAPITRE III. — <i>Systèmes de contrôle consacrés par la Législation de 1887 à 1898.</i>	28
§ 1. — <i>Loi du 16 février 1887.</i>	28
§ 2. — <i>Loi du 13 avril 1898.</i>	35

DEUXIÈME PARTIE

Le Système des Crédits-Matières	45
CHAPITRE I. — <i>Détermination du matériel se trouvant soumis au système des crédits-matières.</i>	50

CHAPITRE II. — <i>Régime budgétaire des crédits-matières.</i>	54
CHAPITRE III. — <i>Comptabilité des crédits-matières.....</i>	62
CHAPITRE IV. — <i>Le système des réquisitions.....</i>	69
CHAPITRE V. — <i>Contrôle de la comptabilité des crédits-matières.....</i>	73

TROISIÈME PARTIE

Critique du Système des Crédits-Matières...	81
CHAPITRE I. — <i>Historique des crédits-matières de 1898 à 1922. Tentatives successives faites en vue de leur suppression.....</i>	81
CHAPITRE II. — <i>Inconvénients et inutilité du système des crédits-matières.....</i>	90

QUATRIÈME PARTIE

De la situation actuelle du fait de la suppression des Crédits-Matières.....	105
CONCLUSION.....	133
